ИНСТИТУТ ЛЕНИНА
БИБЛИОТЕКА
Ч.Вл
С 757

Изданіе редакціи „Освобожденія“

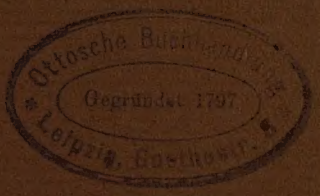
Projets d'une constitution russe.
Matériaux préparatoirs. Livraison I.
Prix 2 fr. 50 — Цѣна 2 фр. 50 с.

4A1
C757

Основной государственный законъ

Россійской Имперіи

Проектъ русской конституціи,
выработанный группой членовъ „Союза Освобожденія“.



Paris
Société nouvelle de librairie et d'édition. Rue Cujas, 17.
1905

ОСВОБОЖДЕНІЕ

Издается подъ редакціей **Петра Струве**

Освобожденіе выходитъ два раза въ мѣсяцъ въ размѣрѣ 16 страницъ въ четвертую долю листа. Подписная цѣна на четверть года (3 мѣс.) 6 фр., съ пересылкой внутри всемірнаго почтоваго союза 6 фр. 60 с. Цѣна отдѣльнаго номера безъ пересылки 1 фр., съ пересылкой 1 фр. 10 с. Для Россіи (изданіе на тонкой бумагѣ для пересылки въ конвертахъ) — на четверть года 3 руб. Подписка принимается въ конторѣ изданія (**Société nouvelle de librairie et d'édition, Paris, 17, Rue Cujas**) и у всѣхъ книгопродавцевъ.

Отдѣльныя изданія редакціи „Освобожденія“:

ОСВОБОЖДЕНІЕ.. Издается подъ редакціей Петра Струве. **Книга первая.** Съ приложеніемъ снимка съ памятника Герцена. Стр. 255. Цѣна 5 фр.

Содержаніе: Отрывки изъ „Былого и Думъ“. А. Герцена. — Эпизодъ изъ исторіи общественныхъ движеній въ Россіи. * — „Общее Дѣло“. Исторія и характеристика изданія. А. Х. Христофорова. — Письма теоретика о политическихъ вопросахъ. Л. Ф. — Къ исторіи борьбы общества и бюрократіи въ Россіи. (Два документа.) — Самодержавіе и общинное землевладѣніе. (Выдержки изъ записки Витте 1894 г. въ защиту общины.) — Внѣ закона. Р. Д. — Владиміръ Энгельсонъ и его письма къ А. И. Герцену. М. — На поворотѣ. Мысли о современномъ положеніи Россіи. Земца. — Полярный адъ. Е. — Матеріалы по новѣйшей исторіи русской цензуры. — Теорія вѣроятностей и борьба съ крамолой. В. — Проектъ реформы Комитета Министровъ. Z. Z. — Не въ очередь. Письмо съ береговъ Женевскаго озера Н. П. и отвѣтъ на него редактора „Освобожденія“. — Библіографія.**

ТОЖЕ. Книга вторая. Стр. 131. Цѣна 3 фр.

Содержаніе: Отцы и дѣти. **Независимаго.** — Откуда и куда? Замѣтки публициста. **П. Струве.** — Общественное движеніе при Александрѣ II. I. Начало царствованія. — Воспоминанія. I. Гимназія. **В. Дебогорія-Мокріевича.** — Письма теоретика о политическихъ вопросахъ. Письмо второе. **Л. Ф.** — Нѣсколько житейскихъ соображеній и историческихъ справокъ по поводу брошюры г. Д. Х. — Конституція-покойница. **Профессора-политика.** — Послѣдняя исповѣдь. Отрывокъ изъ драмы. — Одна судебная рѣчь. — Замѣтки объ арміи. **Нижняго чина.** — Библіографія. (Отзывы о „Государственныхъ преступленіяхъ“ Базилевскаго, „Быломъ“ Бурцева и „Запискахъ декабриста“ Д. И. Завалишина.)

САМОДЕРЖАВІЕ И ЗЕМСТВО. Конфиденціальная записка Министра Финансовъ Статсъ-Секретаря С. Ю. Витте (1899 г.). Второе изданіе съ двумя предисловіями Петра Струве и съ приложеніемъ записки Министра Финансовъ о напряженіи платежныхъ силъ населенія. Цѣна 6 фр. 25 сант.

Изданіе редакціи „Освобожденія“

HQ1
C757

Projets d'une constitution russe
Matériaux préparatoirs. Livraison I.
Prix 2 fr. 50. — Цѣна 2 фр. 50 с.

Основной государственный законъ

Россійской Имперіи

Проектъ русской конституціи,
выработанный группой членовъ „Союза Освобожденія“.

Paris
Société nouvelle de librairie et d'édition. Rue Cujas, 17.
1905

2283.

К.

ЦД1
С757

Библиотека ИМЭЛ

Ц13326у

1700
27

У 2012
83

Содержаніе.

Стр.

Предисловіе редактора „Освобожденія“ VII

Предисловіе авторовъ. XVI

Введеніе. XVIII

Основной государственный законъ Россійской Имперіи (текстъ съ примѣчаніями). 1

Избирательный законъ (текстъ съ примѣчаніями) 35

Объяснительная записка. 45

Основной государственный законъ

Россійской Имперіи

Предисловіе редактора „Освобожденія".

Предлагаемый проектъ русской конституціи выработанъ нѣсколькими лицами, принадлежащими къ „Союзу Освобожденія"; но не подвергался окончательному обсужденію всего Союза, другими словами, не можетъ считаться оффиціальнымъ его документомъ. Такъ какъ настоящій проектъ уже циркулировалъ въ обществѣ въ разныхъ изданіяхъ (печатныхъ, литографированныхъ и гектографированныхъ), то мы — по просьбѣ авторовъ — доводимъ до свѣдѣнія читателей, что издаваемый нами текстъ, снабженный объяснительной запиской и примѣчаніями, есть единственное полное, окончательное и самими авторами просмотрѣнное изданіе.

Текстъ проекта установленъ въ октябрѣ 1904 г., т. е. до январскихъ событій.

* * *

Пользуясь любезнымъ разрѣшеніемъ авторовъ, я позволяю себѣ предпослать ихъ работѣ нѣсколько замѣчаній.

Этотъ проектъ основного государственнаго закона, призваннаго утвердить политическое и общественное обновленіе Россіи на прочномъ юридическомъ основаніи, будетъ, думается намъ, имѣть крупнѣйшее значеніе въ дѣлѣ развитія русской конституціонной мысли и окажетъ практическое вліяніе на ходъ политической реформы въ нашей родинѣ.

Краеугольнымъ камнемъ проекта является всеобщее, прямое и равное избирательное право съ тайной подачей голосовъ. Можно съ разныхъ точекъ зрѣнія защищать это рѣшеніе вопроса о характерѣ будущаго народнаго представительства въ освобожденной Россіи. Я глубоко убѣжденъ въ справедливости основанной на всеобщемъ голосованіи избирательной системы, я твердо увѣренъ, что она соотвѣтствуетъ началамъ истиннаго и широкаго либерализма. Но здѣсь я имѣю въ виду отстаивать цѣлесообразность всеобщей подачи голосовъ для современной Россіи не какъ либераль и не какъ демократъ, не съ точки зрѣнія моихъ идеаловъ политической справедливости, а съ точки зрѣнія соціальнаго умиротворенія страны и водворенія въ ней прочнаго государственнаго порядка. Если стремленіе къ этимъ благамъ угодно называть консерватизмомъ, то я берусь утверждать, что всеобщее избирательное право диктуется для Россіи здравымъ, дальновиднымъ консерватизмомъ. Прежде чѣмъ обосновывать этотъ тезисъ, я долженъ отвести возраженіе либеральныхъ противниковъ всеобщаго избирательнаго права, полагающихъ, что эта система выборовъ утвердитъ въ Россіи господство невѣжественной толпы, которая сдѣлается игрушкой въ рукахъ реакціонеровъ.

На самомъ дѣлѣ это возраженіе есть въ высшей степени гадательная гипотеза, построенная на шаткихъ историческихъ аналогіяхъ. Въ конкретныхъ условіяхъ русской дѣйствительности она не имѣетъ ни малѣйшей опоры. Народныя массы въ Россіи, какъ и всюду, пойдутъ за тѣми политическими направленіями и дѣятелями, которые смогутъ обѣщать и провести дѣйствительное удовлетвореніе назрѣвшихъ нуждъ этихъ массъ. А удовлетвореніе важнѣйшихъ нуждъ народныхъ массъ возможно въ Россіи только

путемъ широкихъ экономическихъ реформъ въ демократическомъ духѣ, такихъ реформъ, которымъ не можетъ сочувствовать ни одна изъ наличныхъ и возможныхъ въ Россіи реакціонныхъ силъ. Къ тому же демократическія экономическія реформы настолько сложны въ современной Россіи, что ихъ осуществленіе будетъ совершенно не подъ силу государственному аппарату, находящемуся въ рукахъ реакціонеровъ. Тѣ условія, въ которыхъ существовалъ демократическій цезаризмъ Наполеона III, продолжающій до сихъ поръ гипнотизировать многихъ политиковъ, враждебныхъ всеобщему избирательному праву, не представляютъ съ русской современностью никакой серьезной аналогіи. Во Франціи второй имперіи не было крестьянскаго вопроса и не могло быть рѣчи о крестьянской реформѣ. Крестьянинъ былъ политическимъ консерваторомъ, потому что его экономическіе интересы не требовали никакихъ реформъ, которыя сталкивали бы его съ властью и внушали бы ему мысль о реальномъ значеніи для него политической самодѣятельности.

Говорятъ, что русскихъ крестьянъ на выборы поведутъ земскіе начальники. Но развѣ земскіе начальники изъ „дикихъ помѣщиковъ“ — не говоря уже о томъ, что въ конституціонной Россіи не могутъ существовать такіе органы власти, какъ земскіе начальники, — развѣ государственные чиновники изъ землевладѣльческаго класса могутъ обѣщать и гарантировать крестьянамъ увеличеніе ихъ надѣловъ, пониженіе арендной платы и т. п. реформы, которыя не могутъ быть осуществлены иначе, какъ на счетъ землевладѣльческаго класса? Стоитъ только прямо поставить эти вопросы для того, чтобы страхи передъ господствомъ земскихъ начальниковъ, опирающимся на всеобщее избирательное право, разсѣялись сразу. Возможенъ въ отдѣльныхъ случаяхъ прямой обманъ народныхъ массъ; однако неизбѣжно должно быстро обнаружиться, что у лжи — какъ говоритъ нѣмецкая пословица — ноги коротки.

Но, скажутъ намъ, суть дѣла именно въ томъ, что при всеобщемъ избирательномъ правѣ политически реакціонное русское правительство, цѣной удовлетворенія всѣхъ экономическихъ требованій крестьянства, въ союзѣ съ нимъ раздавитъ всякое свободное движеніе въ странѣ. Тѣ, кто рисуютъ, въ результатѣ всеобщаго голосованія, такія перспективы, забываютъ, что правительство страны не есть отвлеченная категорія, которую можно по произволу вставлять для опредѣленныхъ цѣлей въ любую комбинацію соціальныхъ и политическихъ силъ. Реакціонное русское правительство есть живое, исторически опредѣленное, на данныхъ соціальныхъ основахъ выросшее политическое явленіе, которое не можетъ быть переставлено на совершенно новый и чуждый ему соціальный фундаментъ. Земскіе начальники, губернаторы, министры-бюрократы, великіе князья съ ихъ административными удѣлами, самодержавный царь — все это не отвлеченности, а живыя явленія. Они или, другими словами, русское реакціонное правительство не можетъ вдругъ, ради сохраненія своей власти, стать слугой крестьянства и опереться на него. Это было бы соціологическое чудо, бояться котораго нечего. Прочное введеніе такой радикальной политической реформы, какъ всеобщее голосованіе, само можетъ явиться лишь слѣдствіемъ столь радикальнаго перемѣщенія соціальныхъ силъ въ нашей странѣ, которое отниметъ почву у всякой реакціи и сдѣлаетъ ея сколько-нибудь длительное торжество абсолютно невозможнымъ.

Наконецъ, тѣмъ, кто опасается, что крестьянъ, по ихъ невѣжеству и безпомощности, легко будетъ обманывать на выборахъ, мы скажемъ, что противъ такого обмана въ крупныхъ размѣрахъ русскихъ крестьянъ съ самаго же начала свободной политической жизни въ значительной мѣрѣ предохранитъ тотъ присущій массамъ вѣрный соціально-политическій инстинктъ, котораго такъ основательно боялись и до сихъ поръ боятся наши реакціонеры. Когда по всей странѣ пройдетъ живительное дуновеніе политической

свободы, когда вездѣ будетъ безвозбранно выкинуты политическія знамена и лозунги, крестьяне быстро сумѣютъ отличить своихъ друзей отъ враговъ и отыскать настоящее крестьянское знамя.

Тѣ, кто боятся искажающаго давленія реакціонныхъ факторовъ на крестьянскіе выборы, не учитываютъ той огромной очистительной работы, которая будетъ разомъ совершена самымъ фактомъ ликвидаціи самодержавно-бюрократическаго режима и которая въ огромной степени просвѣтитъ соціально-политическое сознаніе народныхъ массъ. Нужно помнить, что въ Россіи происходитъ цѣлая революція, т. е. огромный соціальный сдвигъ, при которомъ комбинація политическихъ силъ должна радикальнымъ образомъ измѣниться.

Но если дѣло обстоитъ такъ, то что же означаетъ наше выраженное выше мнѣніе, согласно которому всеобщее избирательное право диктуется для Россіи здравымъ консерватизмомъ? Нѣтъ ли въ этихъ двухъ утвержденіяхъ непримиримаго противорѣчія? Мы глубоко убѣждены въ томъ, что между ними нѣтъ ни малѣйшаго противорѣчія, а что, наоборотъ, одно утвержденіе съ неумолимой логикой вытекаетъ изъ другого.

Огромный соціальный „сдвигъ“, совершающійся въ современной Россіи, требуетъ для своего мирнаго осуществленія самыхъ широкихъ политическихъ формъ. Процессъ общественныхъ измѣненій, переживаемый Россіей, представляетъ одну изъ тѣхъ комбинацій, при которыхъ радикальное рѣшеніе политическаго вопроса является единственнымъ умиротворяющимъ, единственнымъ обезпечивающимъ истинный порядокъ.

Политическая реформа приходитъ въ Россіи не слишкомъ рано, а слишкомъ поздно для какого-нибудь промежуточнаго рѣшенія. Тѣ „оппортунисты“, которые съ торжествомъ указывали на то, что народъ въ Россіи относится безразлично къ конституціонной реформѣ, и отсюда выводили ненужность этой реформы, упускали изъ виду, что политическое безразличіе и безучастіе массъ есть conditio sine qua non такой умѣренной реформы государственнаго строя, при которой эти массы могутъ не приниматься во вниманіе въ качествѣ политическаго фактора. Выжидая, пока самодержавіе само дастъ политическую реформу, „оппортунисты“ опоздали съ своими рѣшеніями политическаго вопроса. Опоздали въ двоякомъ смыслѣ. Имъ не дадутъ провести ихъ промежуточное рѣшеніе, и даже, если такое рѣшеніе и будетъ проведено, оно не умиротворитъ страны.

Россія стоитъ не только передъ политическимъ преобразованіемъ. Вѣрнѣе, въ политическомъ преобразованіи, какъ въ фокусѣ, сходятся всѣ ея назрѣвшія нужды, всѣ великія и сложныя соціальныя проблемы, передъ которыми самодержавіе оказалось совершенно безсильно. Народныя массы проснулись и зашевелились. Ихъ движеніе показываетъ, что они вышли изъ коснаго состоянія, чувствуютъ свою силу. Жизнь народныхъ массъ поставила цѣлый рядъ трудныхъ вопросовъ и задачъ. Русская интеллигенція, въ лицѣ ея различныхъ направленій, давно живетъ и болѣетъ этими вопросами, у нея накопились различныя, болѣе или менѣе продуманныя, ихъ рѣшенія. Нужно открыть всѣмъ силамъ выходъ, предоставить всѣмъ рѣшеніямъ возможность вступить въ состязаніе на широкой аренѣ свободной политической жизни.

Только всеобщее избирательное право дастъ всѣмъ общественнымъ элементамъ равную возможность измѣрить свою настоящую силу. Только оно дастъ намъ познаніе дѣйствительной мѣры всѣхъ вещей въ государствѣ. Насъ пугаютъ радикальными программами и увлеченіемъ массъ этими программами при всеобщемъ голосованіи. Но наличность радикальныхъ программъ и политическое пробужденіе массъ суть факты, съ которыми уже теперь приходится считаться и еще болѣе придется считаться на слѣдующій день послѣ политической реформы, какъ бы далека она ни была отъ всеобщаго голосованія. И можно смѣло утверждать, что радикальныя программы будутъ тѣмъ сильнѣе и въ то же время безплоднѣе вліять на

народныя массы, чѣмъ меньше эти массы будутъ властно и отвѣтственно участвовать въ устроеніи государственной жизни.

До тѣхъ поръ, пока народныя массы не будутъ на равныхъ съ имущими классами правахъ участвовать въ законодательствѣ, ими всегда будетъ владѣть такая тревога и неудовлетворенность, которою постоянно будетъ питаться всяческая „смута“. Развѣ продолжающееся до сихъ поръ стачечное движеніе не показываетъ, что, при невозможности удовлетворить свою потребность въ политическомъ самоопредѣленіи, рабочія массы вступаютъ на путь экономической борьбы, прямо губительной для нихъ самихъ и разорительной для другихъ классовъ общества? Развѣ мы не видимъ, что въ этой борьбѣ рабочіе нерѣдко выставляютъ требованія, объективно невыполнимыя, требованія, которыя, при политической свободѣ и равноправіи, не могли бы быть поддерживаемы ни одной минуты ни ими, но ихъ друзьями? Развѣ при возможности для крестьянъ нормально вліять на законодательство, аграрные безпорядки, подобно лѣсному пожару, могли бы захватывать огромную территорію? Развѣ тѣ самыя политическія вліянія, которыя теперь обнаруживаются во всѣхъ рабочихъ и крестьянскихъ безпорядкахъ, не искали и не находили бы себѣ въ демократическомъ строѣ болѣе прямыхъ и вѣрныхъ путей къ достиженію своихъ цѣлей?

Единственное средство — ввести огромное соціальное движеніе, охватившее теперь городской и сельскій трудящійся людъ Россіи, въ русло законномѣрной борьбы за интересы, заключается въ призваніи всего народа — на равныхъ правахъ — къ политической жизни, т. е. во всенародномъ голосованіи. Дайте политическую свободу и политическое равенство — и сама жизнь свободно отмететъ все то, что заключается въ радикальныхъ программахъ преждевременнаго и неосуществимаго. Но пусть все, что есть въ нихъ жизненнаго, необходимаго и цѣннаго для массъ, пусть все это получитъ въ политическомъ строѣ обновленной Россіи возможность полнаго осуществленія, ибо только при этомъ условіи наступитъ въ Россіи нормальный ходъ государственной и общественной жизни. Тѣмъ, кто отъ всенароднаго голосованія съ трепетомъ или съ восторгомъ ждетъ ужасовъ культурнаго варварства или чудесъ коренного соціальнаго переворота, — мы скажемъ, что никакихъ ни ужасовъ, ни чудесъ оно не произведетъ, что массы, призванныя къ политическому и соціальному строительству, не поразятъ насъ ни своимъ реакціонерствомъ, ни своимъ радикализмомъ. Всенародное голосованіе всему укажетъ свое надлежащее мѣсто и дастъ безошибочную оцѣнку всякой соціальной силѣ.

При всенародномъ голосованіи народныя массы, ставъ отвѣтственными распорядителями собственныхъ судебъ, узнаютъ и поймутъ, что́ возможно и что́ невозможно. До тѣхъ поръ, пока народнымъ массамъ не будетъ дана возможность заявлять и осуществлять свою волю въ законодательствѣ, въ распоряженіи государственными средствами и въ контролѣ надъ правительствомъ, — на пути къ умиротворенію общества будетъ всегда стоять указаніе на то, что народъ устраненъ отъ должнаго вліянія на государственную жизнь, что, поэтому, его интересы, оставляются безъ вниманія и удовлетворенія. Это значитъ, что народныя массы, не сознавая себя хозяевами государства, будутъ питать къ нему вражду. При наличности крѣпкой революціонной традиціи въ русской интеллигенціи, при существованіи хорошо организованныхъ соціалистическихъ партій, при давнемъ и глубокомъ культурномъ отчужденіи народныхъ массъ отъ образованнаго общества, — всякое иное разрѣшеніе вопроса о народномъ представительствѣ, кромѣ всеобщаго голосованія, будетъ роковой политической ошибкой, за которой послѣдуетъ тяжелая расплата. Дальнѣйшее сохраненіе самодержавія грозитъ увѣковѣченіемъ „смуты“ и — болѣе того — прямымъ разложеніемъ государства; но отъ „смуты“ не избавитъ насъ и промежуточная, половинчатая политическая реформа. Она будетъ безсильна очистить путь для разрѣшенія великихъ и сложныхъ со-

ціальныхъ проблемъ, которыя поставлены на очередь русской исторіей, и потому, не дастъ странѣ умиротворенія и не обезпечитъ ей общественнаго порядка.

* * *

До сихъ поръ мнѣ приходилось говорить въ полномъ согласіи съ авторами предлагаемаго проекта. Но есть пунктъ, въ которомъ я съ ними рѣзко расхожусь и къ которому всецѣло приложимы формальные аргументы предшествующаго нашего разсужденія въ пользу всеобщаго голосованія. Этотъ пунктъ — польскій вопросъ, не затронутый, а обойденный или, вѣрнѣе, скомканный авторами. Между тѣмъ къ этому вопросу вполнѣ примѣнимы слова С. А. Котляревскаго въ его превосходной статьѣ о „Совѣщательномъ представительствѣ“:

„Есть такіе моменты въ жизни народа, когда быстрое и категорическое признаніе слѣдствій изъ уже признанныхъ посылокъ является общественной необходимостью, когда потворство умственной инертности и малодушію воли не только отсрачиваетъ выходъ изъ данпаго тягостнаго кризиса, но и прибавляетъ къ наличнымъ осложненіямъ новыя тягчайшія. Старыя формы жизни клонятся къ неминуемому упадку, общественное сознаніе уже произнесло надъ ними свой приговоръ — и все же при всей суровости осужденья люди колеблются, ихъ манитъ влить новое вино въ старые, давно расползающіеся мѣхи. Взываютъ къ государственному благоразумію, къ спасительной медленности, съ коей долженъ совершаться переходъ отъ одной ступени общественнаго бытія къ слѣдующей высшей. На сцену являются друсмысленныя и обманчивыя программы, въ которыхъ туманныя обѣщанія оправдать надежды однихъ соединяются съ молчаливыми увѣреніями другихъ, что все останется по старому и бояться имъ нечего. Россія переживаетъ время, въ которое, быть можетъ, всего опаснѣе именно двусмысленности. Мысль, оторвавшаяся отъ стараго берега, должна, наконецъ, найти себѣ твердую опору. Стоимъ ли мы на поворотной точкѣ нашего историческаго бытія или нѣтъ, на это могутъ быть даны лишь категорическіе отвѣты.“ [1]

Все это болѣе чѣмъ приложимо къ вопросу польскому. Въ этомъ вопросѣ необходимо отрѣшиться отъ косности мысли и мужественно посмотрѣть въ глаза истинному положенію вещей и необходимымъ изъ него выводамъ. Культурное самоопредѣленіе Польши есть минимумъ, о которомъ не можетъ быть спора. Недаромъ въ разгаръ польскаго возстанія Юрій Самаринъ писалъ:

„Что поляки составляютъ отдѣльную самостоятельную... вѣтвь славянскаго племени — объ этомъ нѣтъ и спора. Они обладаютъ всѣми условіями народной личности; у нихъ свой языкъ, своя литература, своя историческая физіономія, свои бытовыя преданія. Признаніе этого простого и неопровержимаго факта естественно ведетъ къ признанію права на такое устройство, которое бы не нарушало свободы народной жизни во всѣхъ ея проявленіяхъ, составляющихъ необходимое условіе всякой живой народности. Мы разумѣемъ подъ этимъ: свободу вѣроисповѣданія, оффиціальное употребленіе народнаго языка въ дѣлахъ внутренняго управленія и своеобразность гражданскаго быта.“ [2]

Къ сожалѣнію, живая народная личность поляковъ въ періодъ 1863—1905 годовъ не только не признавалась, но прямо попиралась, попиралась грубо и жестоко.

Теперь наступило время порвать рѣшительно и открыто съ этимъ попраніемъ, но на этомъ дѣло остановиться не можетъ. У такого высококультурнаго и жизнедѣятельнаго народа, какъ поляки, изъ автономіи культурной должна вырости автономія административная, изъ автономіи административной — автономія политическая.

Этому неизбѣжному ходу вещей необходимо посмотрѣть прямо въ лицо и смѣлой и мудрой политикой учесть его. Какъ сказалъ въ свое время

[1] „Научное Слово“, кн. II 1905 г., стр. 108—109.
[2] Статья „Современный объемъ польскаго вопроса“, Сочиненія, т. I, изд. 2-е, стр. 320

Б. Н. Чичеринъ, „надобно вновь вступить на путь, указанный Александромъ I, надобно возвратить полякамъ отечество. Въ этомъ состоитъ истинное рѣшеніе польскаго вопроса.“[1] Другими словами, русско-польскія отношенія должны быть вновь поставлены на почву принципіальнаго признанія конституціи 1815 г.

Нужно прежде всего ясно уразумѣть, что русско-польскій споръ порѣшенъ исторіей. Государственныя притязанія поляковъ на территоріи, находящіяся внѣ „Конгрессовки“, т. е. 10 губерній Царства Польскаго, отмѣтены исторіей и не могутъ быть больше воскрешены. Но разъ этотъ больной вопросъ силою оружія и, еще болѣе, силою времени упраздненъ, — вопросъ о возвращеніи полякамъ ихъ отечества можетъ быть смѣло поставленъ и радикально разрѣшенъ.

Въ этомъ вопросѣ центръ тяжести лежитъ въ ясномъ взвѣшиваніи историческихъ необходимостей и реальныхъ интересовъ. Впервые въ исторіи наступилъ моментъ, когда Россія можетъ осуществить то, что въ отдаленной перспективѣ рисовалось Самарину въ 1863 г. — добровольно дать польскому народу — въ предѣлахъ его естественныхъ границъ — полное удовлетвореніе. Россія можетъ и должна сдѣлать это не только по соображеніямъ гуманности и справедливости, но и по здравому политическому расчету. Соотношеніе между Россіей и Польшей теперь таково, что Польша должна гораздо больше дорожить своей связью съ Россіей, чѣмъ послѣдняя принадлежностью Польши къ россійской державѣ.

Въ экономическомъ отношеніи Россія нуждается въ Польшѣ гораздо меньше, чѣмъ Польша въ Россіи, такъ какъ вся хозяйственная жизнь Польши тѣснѣйшимъ образомъ связана съ снабженіемъ русскаго рынка. Тотъ фактъ, что Россія сбываетъ свое сырье въ Польшу, отнюдь не колеблетъ этого общаго положенія.[2] Поэтому Польша гораздо больше Россіи должна дорожить своимъ таможеннымъ единствомъ съ Россіей. И эта хозяйственная зависимость Польши отъ Россіи можетъ и должна явиться въ рукахъ русскихъ политиковъ полезнымъ и могущественнымъ регуляторомъ тѣхъ новыхъ политическихъ отношеній, которыя возникнутъ съ предоставленіемъ Царству Польскому политической автономіи. Конечно, въ настоящее время Россія въ цѣломъ не можетъ быть прямо заинтересована въ измѣненіи ея экономическихъ отношеній къ Польшѣ, упрочившихся въ теченіи болѣе чѣмъ полувѣкового періода, и не должна поэтому стремиться къ возстановленію таможенной черты, до 1851 г. отдѣлявшей Польшу отъ Имперіи, но она сознательно и категорически должна рѣшительно оставить за собой возможность и такой постановки вопроса.

Однако, если Россія не имѣетъ основаній сейчасъ же стремиться къ измѣненію своихъ народно-хозяйственныхъ отношеній къ Польшѣ, то государственно-хозяйственные или бюджетные интересы Имперіи прямо выиграютъ отъ политической и финансовой автономіи Царства Польскаго. Послѣднее представляетъ дефицитную область Имперіи, т. е. такую область, въ которой государственные расходы превышаютъ доходы.[3] Эта дефицитность Царства Польскаго обусловливается не только его пограничнымъ положеніемъ, но и тѣмъ политическимъ порядкомъ, который водворился тамъ послѣ 1863 г. и въ силу котораго Царство Польское превратилось въ русскій вооруженный лагерь. Мы не беремся разсматривать и рѣшать здѣсь вопросъ о томъ,

---

[1] Б. Чичеринъ. „Польскій и еврейскій вопросы. Отвѣтъ на открытыя письма Н. К. Ренненкампфа“, 2-е изд. Берлинъ 1901, стр. 37—38.

[2] Много интересныхъ фактовъ и соображеній о русско-польскихъ экономическихъ отношеніяхъ содержитъ книжка Розы Люксембургъ „Промышленное развитіе Польши“ (переводъ съ нѣмецкаго Ф. Гурвича. СПб. 1899 г.); но авторъ недостаточно оцѣниваетъ, что въ этихъ отношеніяхъ Польша гораздо болѣе зависимая и уязвимая сторона, чѣмъ Россія. См., съ другой стороны, мѣткія замѣчанія г. Д. Багницкаго въ брошюрѣ „Къ вопросу о русско-польскихъ отношеніяхъ“. СПБ. 1897 г. Ср. наше внутреннее обозрѣніе въ октябрской книжкѣ журнала „Новое Слово“ за 1897 г.

[3] Статистическія доказательства этого факта см. въ изслѣдованіи проф. Н. П. Ясинопольскаго: „О географическомъ распредѣленіи государственныхъ расходовъ Россіи“. Кіевъ 1897 г.

какъ можетъ быть организована внѣшняя оборона русской Польши — при измѣненіи ея государственно-правовыхъ отношеній къ Имперіи. Но мы во всякомъ случаѣ ясно видимъ, что такое измѣненіе будетъ въ финансовомъ отношеніи огромнымъ облегченіемъ Россіи.

Коренное измѣненіе русско-польскихъ отношеній имѣетъ крупнѣйшее значеніе и для внѣшней политики Россіи. Отъ разумнаго и справедливаго разрѣшенія русско-польскаго вопроса въ огромной мѣрѣ возрастетъ престижъ и могущество Россіи въ славянскомъ мірѣ. Б. Н. Чичеринъ превосходно формулировалъ эту сторону вопроса въ своемъ вышецитированномъ отвѣтѣ Ренненкампфу:

„Если главная сила Россіи, если самое ея историческое призваніе заключается въ возможномъ ея вліяніи на сродныя ей племена, то это вліяніе подрывается въ самомъ корнѣ порабощеніемъ Польши. Нѣтъ сомнѣнія, что освобожденіе Польши поставило бы Россію на такую высоту, на какой она стояла развѣ только въ эпоху Наполеоновскихъ войнъ, когда она явилась освободительницей Европы. Тогда, дѣйствительно, всѣ взоры славянъ устремятся на нее. Передъ этою громадною нравственною силой, опирающейся на такую же силу матеріальную, поблѣднѣетъ самое могущество Германіи. Можно даже думать, что это единственное средство состязаться съ этимъ могуществомъ.“ [1]

Съ другой стороны, насъ нерѣдко пугаютъ тѣмъ, что коренное измѣненіе русской политики вызоветъ неудовольствіе и враждебность Германіи, такъ какъ русско-польское примиреніе придастъ смѣлости прусскимъ полякамъ въ ихъ борьбѣ за національное существованіе. Однако, Россія не есть вассалъ Германіи и вольна устраивать свои внутреннія дѣла такъ, какъ ей угодно, и если перемѣна русской политики въ Польшѣ заставитъ Пруссію измѣнить методы и цѣли ея польской политики, — дѣло цивилизаціи отъ этого только выиграетъ. Но, помимо этого, быть можетъ, возвращеніе полякамъ ихъ отечества въ предѣлахъ Россійской Имперіи стянетъ всѣ живыя силы ищущаго свободы и простора польскаго народа въ русскую Польшу и тѣмъ ослабитъ интенсивность борьбы познанскихъ поляковъ съ германизмомъ.

Тѣмъ, кто въ освобожденіи русской Польши отъ національно-политическаго гнета видятъ какое-то ужасное новшество, мы напомнимъ, что политическаго угнетенія и обезличенія Польши Россіей никогда не признавали желательнымъ явленіемъ даже тѣ русскіе общественные дѣятели, которымъ самые ярые современные „охранители“ не рѣшатся отказать въ званіи патріотовъ. Система управленія Польшей, смѣнившая кровавое усмиреніе возстанія 1863 г., далеко оставила за собой тѣ предложенія и желанія, которыя въ 1863 г. высказывалъ даже такой жестоковыйный государственникъ, какъ Катковъ.[2] Эта хроническая оргія прикрывавшагося мнимо-національными задачами бюрократизма развилась какъ-то совершенно безъидейно, но вполнѣ неизбѣжно изъ самой сути полицейскаго самодержавія.

Въ настоящее время, повидимому, почти забыли, что Катковъ въ 1863 г. допускалъ для поляковъ полную свободу культурнаго развитія и „самостоятельность внутренняго управленія“ и, на условіи полнаго сліянія Западнаго края съ Имперіей, соглашался даже на политическую самостоятельность Польши.[3]

---

[1] Стр. 41—42.

[2] „Пусть благоденствуютъ поляки, пусть развивается на просторѣ польская національность, вступая въ мирное состязаніе съ національностью русской, пусть даже ксендзы не отказываются отъ своей религіозной пропаганды, дѣйствуя путемъ убѣжденія“ („Московскія Вѣдомости“ № 69 отъ 28 марта 1863 г.). „Установивъ общность военнаго и финансового управленія и соединивъ Польшу съ Россіей общими политическими правами, при самостоятельности внутренняго польскаго управленія, мы не стѣснили бы особаго національнаго развитія Польши, а вмѣстѣ съ тѣмъ положили бы прочное основаніе ея примиренію съ Россіей“ (тамъ же).

[3] „Мы, пожалуй, готовы согласиться, что если бы Западный край сдѣлался вполнѣ русскимъ краемъ, то послѣ такой перемѣны, — послѣ, а не прежде

Категоричнѣе уже въ 50-хъ гг. высказывался Б. Н. Чичеринъ. Въ нашихъ рукахъ имѣется относящаяся къ 1859 г., поданная имъ Александру II записка о внѣшней политикѣ Россіи. Въ этой запискѣ проводится мысль, что полная политическая независимость Польши желательна съ точки зрѣнія интересовъ Россіи и неизбѣжна.

Юрій Самаринъ въ цитированной выше статьѣ, написанной въ 1863 г., безъ колебаній заявилъ, что „полное отреченіе отъ Польскаго Царства само по себѣ не заключаетъ ничего ни невозможнаго, ни безусловно противнаго интересамъ Россіи". Характерно, что возможность такого „отреченія" Самаринъ пріурочивалъ къ „единовременному разрѣшенію въ томъ же духѣ вопросовъ объ Италіи и о подвластныхъ Турціи племенахъ славянскихъ", т. е. къ такимъ политическимъ измѣненіямъ, которыя давно уже осуществились.

Весьма рѣзко и ярко за права поляковъ въ предѣлахъ Царства Польскаго высказывался Иванъ Аксаковъ. „Въ силу того же начала, которое заставляетъ насъ такъ горячо отстаивать права русской народности противъ польскаго домогательства, въ силу этого же живого начала стоимъ мы и за права польской народности въ предѣлахъ Польши" — писалъ Аксаковъ въ „Днѣ" въ концѣ 1862 г. Еще категоричнѣе выразился онъ въ частномъ письмѣ (къ А. Д. Блудовой):

„Я думаю насчетъ Царства Польскаго, что мы неправы, что мы безчестимъ русское знамя, удерживая Польшу (чистую Польшу, настоящую) насильно за собою, что намъ должно выйти изъ Польши и стать на границѣ нашихъ русскихъ областей . . . и если поляки сунутся къ намъ, поколотить ихъ съ величайшимъ удовольствіемъ. Черезъ три года поляки будутъ просить сами присоединенія. Нельзя въ одно и то же время сочувствовать движенію русиновъ противъ австрійцевъ въ Галиціи, доставшейся ей такъ же законно или, лучше сказать, беззаконно, какъ Царство Польское намъ, и въ то же время признавать неправильными стремленія поляковъ высвободиться изъ-подъ нашей зависимости." [1]

Во время самаго возстанія Иванъ Аксаковъ предлагалъ (NB. въ подцензурномъ изданіи!) для рѣшенія вопроса о русско-польскихъ отношеніяхъ „по усмиреніи мятежа созвать всенародный польскій сеймъ". „Пусть тогда выяснится вполнѣ, при совершенной свободѣ голоса и при искренномъ желаніи правительства услышать, наконецъ, этотъ голосъ, — чего хочетъ и добивается Польша." [2] „Поляки имѣютъ безусловное несомнѣнное право стремиться къ свободѣ и независимости не только духовной, но и политической, всей польской народности". [3] Это „право польской народности быть польскою и развиваться политически свободно и независимо" есть, говоритъ Аксаковъ, право „совершенно законное, всѣмъ намъ русскимъ сочувственное и въ принципѣ не отвергаемое даже и правительствомъ". [4]

Неужели со временъ 1863 г. русское либеральное общественное мнѣніе дало себя окончательно загипнотизировать фигурой русскаго городового на улицахъ Варшавы и перестало понимать то, что такъ ясно понималъ вождь славянофильской публицистики? Мы думаемъ, что этого нѣтъ и что братскій союзъ съ Польшей на основѣ полнаго равенства правъ по прежнему составляетъ идеалъ всѣхъ передовыхъ русскихъ людей, что слова поэта, въ

самостоятельность Царства Польскаго уже не была бы для Россіи такимъ существеннымъ и жизненнымъ вопросомъ, какъ теперь. . . . . Польскіе элементы Западнаго края, поддерживающіе мысль о возстановленіи Польши въ предѣлахъ 1772 г., служатъ главнымъ и почти единственнымъ затрудненіемъ въ польскомъ вопросѣ" („Московскія Вѣдомости" № 189 отъ 31 августа 1863 г.).

[1] „И. С. Аксаковъ въ его письмахъ", часть II, томъ четвертый. СПБ. 1896. Стр. 209.
[2] Статья въ „Днѣ" помѣченная 2 февраля 1863 г. Сочиненія т. III, стр. 30—31.
[3] Статья отъ 8-го февраля 1863 г., тамъ же, стр. 35.
[4] тамъ же.

1831 г. предавшаго проклятію „вражды безсмысленной позоръ“ до сихъ поръ находятъ въ ихъ сердцахъ мощный откликъ.[1]

Чувство и разумъ должны соединиться для того, чтобы этому больному и великому вопросу найти смѣлое и прочное рѣшеніе въ духѣ разумнаго и справедливаго компромисса.

Такое рѣшеніе возможно только при условіи принципіальнаго признанія конституціи 1815 г. и созыва — одновременно съ учредительнымъ собраніемъ Имперіи — учредительнаго собранія (сейма) Царства Польскаго.[2] Оба учредительныя собранія должны выработать основы русско-польскаго соглашенія.

Въ настоящее время не можетъ быть рѣчи ни объ отреченіи Россіи отъ Польши, ни объ отдѣленіи послѣдней отъ Россіи. Могущественные экономическіе, политическіе и культурные интересы слишкомъ тѣсно связали судьбы обоихъ народовъ. Формулой русско-польскихъ отношеній можетъ быть въ наше время только сознательно и смѣло провозглашенное сочетаніе свободы и солидарности.

Парижъ, Мартъ 1905 г. **Петръ Струве.**

Лица, интересующіяся вопросами русскаго конституціоннаго преобразованія, приглашаются свои соображенія объ этихъ вопросахъ и, въ особенности, отзывы на настоящій проектъ доставлять въ редакцію „Освобожденія“.

---

[1] Да будутъ прокляты сраженья,
Одноплеменниковъ раздоръ
И перешедшей въ поколѣнья
Вражды безсмысленной позоръ!

Да будутъ прокляты преданья,
Вѣковъ исчезнувшихъ обманъ,
И повѣсть мщенья и страданья, —
Вина неизгладимыхъ ранъ.

(Ода Хомякова на польскій мятежъ.)

[2] Наши предложенія, по существу, совпадаютъ съ программой польскихъ прогрессивныхъ демократовъ, оглашенной В. Л. Сѣрошевскимъ въ газетѣ „Наши Дни“ (№ отъ 24 января 1905 г.).

Предисловіе авторовъ.

Настоящій проектъ исходитъ отъ группы лицъ, убѣжденныхъ въ томъ, что страшный внутренній кризисъ, переживаемый нынѣ Россіей, можетъ быть исцѣленъ только живымъ и свободнымъ проявленіемъ всѣхъ народныхъ силъ. Итти впередъ, предварительно стѣснивъ возможность движеній и воздвигая на каждомъ шагу для нихъ преграды — а такова именно программа нашей бюрократіи — есть политическій nonsens. Для того, кто этого не понимаетъ, у насъ нѣтъ ни аргументовъ, ни словъ. Мы обращаемся только къ живымъ силамъ страны. Имѣющіе уши слышать да слышатъ!

Нашъ проектъ основанъ на вѣковомъ опытѣ Западной Европы. Толки о томъ, что парламентаризмъ отжилъ свое время и обнаружилъ свое безсиліе, мы считаемъ продуктомъ недомыслія или своекорыстія. Точно самодержавіе не отжило своего времени и точно не обнаруживаетъ оно своего безсилія на каждомъ шагу? Или свидѣтельствомъ его пригодности въ Россіи нужно признать всеобщее недовольство, идущее у насъ сверху до низу? Или доказательствомъ его совершенства слѣдуетъ считать безвыходность тѣхъ затрудненій, въ которыхъ оно бьется, какъ въ тискахъ, безъ всякой надежды изъ нихъ выйти? Гдѣ въ современной Европѣ, кромѣ Турціи, возможны такія затрудненія и такое поголовное недовольство? Гдѣ правительство дѣйствуетъ подъ такимъ постояннымъ страхомъ терроризма, получившаго характеръ систематической организаціи? Гдѣ общество живетъ въ такой тревогѣ, въ такомъ нервномъ возбужденіи, неувѣренное въ завтрашнемъ днѣ? Говорить, что нашъ режимъ прекрасенъ, послѣ того, какъ онъ втянулъ насъ въ эту пагубную, разорительную и ненужную войну, есть преступленіе. Какихъ еще доказательствъ нужно?

Мы твердо знаемъ одно: Россія переживаетъ теперь глубоко важный историческій моментъ. Она стоитъ на перепутьѣ. Жить или умереть — вотъ роковой вопросъ, который для нея поставленъ. Для того, чтобы продолжать жить и расти, ей нужна свобода. Необходимы такія новыя условія жизни, которыя могли бы встряхнуть и возродить весь ея государственный организмъ. Оставаясь въ томъ оцѣпенѣніи, въ которомъ она теперь находится, наша родина осуждена на медленное омертвѣніе и разложеніе.

Мы переживаемъ такой моментъ, когда отъ того или иного оборота исторіи зависитъ вся дальнѣйшая судьба Россіи. Въ такое время прежде всего необходимо ясно смотрѣть впередъ, видѣть всѣ подводные камни предстоящаго пути. И мы ясно видимъ, что теперь особенно опасно. Опасны теперь малодушныя сдѣлки съ прошлымъ, робкія полумѣры и нерѣшительные шаги. Объ эти подводные камни могутъ разбиться самыя лучшія и благожелательныя предположенія. Настоящее рѣшеніе уже произнесено: намъ нужны не реформы, а реформа, обновленіе Россіи сверху до низу. Если теперь раздается слово о довѣріи къ обществу, его надо провести до конца, изъ неопредѣленнаго слова сдѣлать настоящимъ дѣломъ. Остановиться на этомъ пути, ограничиться частичнымъ расширеніемъ земской самодѣятельности — это не будетъ даже перемиріемъ, а только призывомъ къ новой борьбѣ за настоящее и полное довѣріе къ обществу. Кто сомнѣвается, что земства безъ объединяющаго ихъ представительнаго собранія есть лишь переходная и временная ступень, пусть прочтетъ замѣчательную записку статсъ-секретаря Витте.[1] Сорокъ лѣтъ тому назадъ русское общество могло удовлетвориться расширеніемъ мѣстнаго самоуправленія; теперь оно выросло и жаждетъ настоящаго и реальнаго служенія родинѣ, осуществляемаго властнымъ участіемъ въ управленіи государствомъ. Пока права народа не будутъ обезпечены реальными гарантіями при помощи коренной реформы нашего политическаго строя, мира въ Россіи не будетъ. Всѣ частныя уступки обществу будутъ непрочнымъ даромъ, пока онѣ не станутъ настоящимъ правомъ, закрѣпленнымъ всѣми тѣми гарантіями общественнаго представительства и контроля надъ властью, которыя составляютъ достояніе современнаго культурнаго міра.

Нашъ проектъ имѣетъ въ виду начертать эти гарантіи и права примѣнительно къ нуждамъ Россіи въ настоящій историческій моментъ. Быть можетъ, онъ вызоветъ не мало возраженій. Мы ихъ ожидаемъ и желаемъ. Мы желаемъ вызвать живое обсужденіе основныхъ вопросовъ конституціоннаго строя будущей Россіи. Это — вопросы грядущаго дня. Пусть великій историческій моментъ найдетъ русскую политическую мысль созрѣвшею и готовою къ великому дѣлу обновленія страны.

Октябрь 1904 г.

---

[1] Записка эта издана редакціей „Освобожденія".

ВВЕДЕНІЕ

Проектъ Основного Государственнаго Закона Россійской Имперіи въ томъ видѣ, какъ онъ здѣсь предлагается, представляетъ результатъ продолжительнаго и внимательнаго обсужденія со стороны цѣлаго ряда практиковъ и теоретиковъ. Въ объяснительной запискѣ, слѣдующей ниже, мы подробно излагаемъ мотивы, которые обусловили содержаніе нашего проекта. Здѣсь мы считаемъ необходимымъ лишь указать, какъ мы понимали свою задачу.

Основная цѣль, которую мы ставили, состояла въ томъ, чтобы, сохранивъ коренные принципы демократической программы, вмѣстѣ съ тѣмъ принять во вниманіе конкретныя условія и отношенія русской жизни. Въ этомъ послѣднемъ пунктѣ, конечно, возможны разногласія; если рѣчь идетъ объ оцѣнкѣ конкретныхъ общественныхъ отношеній, трудно установить положенія безспорныя и одинаково убѣдительныя для всѣхъ. Мы можемъ только сказать, что въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ мы старались внимательно разобрать всѣ доводы за и противъ и отвѣтить на всѣ возраженія, которыя намъ предъявлялись.

Мы предвидимъ, однако, что проектъ нашъ вызоветъ возраженія двоякаго рода: для однихъ будетъ казаться, что мы требуемъ слишкомъ много, для другихъ — слишкомъ мало. Одни найдутъ опасной организацію всеобщаго избирательнаго права, другіе будутъ неудовлетворены тѣмъ, что мы не даемъ постановленій относительно нѣкоторыхъ важныхъ пунктовъ и сохраняемъ нѣкоторые институты конституціоннаго строя, которые подвергаются серьезной критикѣ (такова, напр., двухпалатная система). Намъ кажется, что упреки перваго рода мы можемъ отразить указаніемъ на то, что въ системѣ всенароднаго голосованія мы предлагаемъ путь, который одинъ можетъ обезпечить правильное развитіе политической жизни въ Россіи и открыть для всякой политической потребности, для всякаго живого направленія свободный доступъ къ легальной борьбѣ, къ заявленію и утвержденію себя въ жизни. Всеобщее избирательное право есть для насъ не только нравственный принципъ, но и въ высшей степени цѣлесообразная мѣра, которая всего вѣрнѣе обезпечитъ общественный миръ. И пусть намъ не говорятъ, что народъ къ ней не подготовленъ — она сама есть лучшее воспитательное средство, которое оживитъ и подниметъ политическое сознаніе народа.

Но открывая, такимъ образомъ, путь къ правильному рѣшенію различныхъ частныхъ вопросовъ, мы не хотимъ и не

считаемъ возможнымъ ставить ихъ всѣ на первую очередь. Было бы достигнуто главное, остальное разрѣшится само собой и при томъ единственнымъ правильнымъ путемъ, какимъ это возможно,—естественнымъ развитіемъ общественнаго мнѣнія. Вмѣстѣ съ тѣмъ, утверждая свой проектъ на широкомъ фундаментѣ свободнаго всенароднаго голосованія, мы не боимся въ нѣкоторыхъ частныхъ подробностяхъ сохранить такія черты, которыя иногда вызываютъ теоретическія возраженія. Имѣютъ эти черты—какъ мы думаемъ—основанія къ своему существованію, свободная Россія свободно поддержитъ ихъ, доколѣ онѣ будутъ нужны; не имѣютъ онѣ такихъ основаній, онѣ сами собой утратятъ свое значеніе и сметутся свободнымъ развитіемъ общественныхъ силъ.

Въ объяснительной запискѣ мы касаемся лишь самыхъ основныхъ пунктовъ предлагаемаго проекта. Болѣе подробныя разъясненія по статьямъ даны въ примѣчаніяхъ къ тексту. Разъясненія эти часто имѣютъ теоретическій характеръ; намъ представлялось необходимымъ, въ виду недостаточнаго знакомства русскаго общества съ подробностями конституціоннаго права, дать соотвѣтствующія указанія, основанныя на теоріи и практикѣ Запада. Это — единственный источникъ, изъ котораго мы можемъ черпать для себя надлежащее поученіе въ новой для русскихъ области конституціонныхъ понятій.

Основной государственный законъ Россійской Имперіи.

I. О Россійской Имперіи.

1. Верховная власть Россійской Имперіи осуществляется Императоромъ при участіи Государственной Думы, состоящей изъ двухъ палатъ: Палаты Народныхъ Представителей и Земской Палаты.

Основанія принятія двухпалатной организаціи народнаго представительства изложены выше въ объяснительной запискѣ. По поводу наименованія палатъ слѣдуетъ замѣтить, что терминъ „палата представителей“ уже укоренился въ обычномъ словоупотребленіи для обозначенія нижней палаты въ конституціонныхъ государствахъ. Именно такое названіе носитъ, напримѣръ, нижняя палата въ Бельгіи и С.-Америкѣ. Наименованіе „земская дума“ представляется наиболѣе подходящимъ для верхней палаты въ виду состава ея, слагающагося, главнымъ образомъ, изъ представителей мѣстныхъ самоуправляющихся союзовъ.

2. Граждане Россійской Имперіи суть лица, получившія по рожденію или пріобрѣтшія въ послѣдствіи право русскаго гражданства и такового не утратившія. Условія и порядокъ пріобрѣтенія и утраты права русскаго гражданства опредѣляются закономъ.

Слова „гражданинъ“ и „подданный“ обозначаютъ одно и то же по существу понятіе, но съ различными оттѣнками. Тогда какъ во второмъ терминѣ подчеркиваются обязанности отдѣльнаго лица по отношенію къ государственной власти, въ первомъ содержится указаніе и на его права. Для конституціоннаго акта, открывающаго собой періодъ политической свободы, термины „гражданинъ“ и „права гражданства“ заслуживаютъ предпочтенія.

Нѣкоторыя конституціи, какъ, напримѣръ, французскія конца XVIII в., опредѣляютъ болѣе или менѣе подробно условія и порядокъ пріобрѣтенія и потери права гражданства. Нельзя не замѣтить, что при этомъ въ текстѣ конституціоннаго акта, измѣненіе котораго обыкновенно сопряжено съ значительными затрудненіями, вводятся правила детальнаго характера, не имѣющія значенія основныхъ устоевъ даннаго государственнаго порядка (напримѣръ, постановленія о срокѣ пребыванія въ странѣ, требуемомъ для принятія въ число ея гражданъ, о порядкѣ такого принятія, о правѣ женщины, вышедшей замужъ за иностранца, по смерти супруга возвратиться въ первоначальное подданство и т. п.). Поэтому представляется болѣе правильнымъ предоставить ближайшее опредѣленіе условій и порядка пріобрѣтенія и потери права гражданства обыкновенному законодательству, въ конституціи же ограничиться указаніемъ двухъ главныхъ способовъ вступленія въ составъ гражданъ: путемъ рожденія и путемъ позднѣйшаго пріобрѣтенія гражданства (лицами, ранѣе того принадлежавшими къ другимъ государствамъ).

3. Территорія Россійской Имперіи состоитъ изъ всѣхъ европейскихъ и азіатскихъ владѣній, находящихся въ полномъ державномъ обладаніи Имперіи. Границы государственной территоріи могутъ быть измѣняемы не иначе, какъ на основаніи особаго о томъ закона.

Опредѣленіе государственной территоріи въ конституціи имѣетъ цѣлью точно обозначить пространство дѣйствія конституціонныхъ законовъ. Въ

этомъ смыслѣ территорія даннаго государства можетъ не совпадать съ совокупностью его владѣній. Такъ, напримѣръ, колоніи Германіи не входятъ въ составъ территоріи Германской имперіи, опредѣляемой въ ст. 1 имперской конституціи, и не подлежатъ дѣйствію этой послѣдней. Настоящая статья включаетъ въ составъ государственной территоріи и подчиняетъ дѣйствію конституціи всѣ владѣнія русскаго государства, за исключеніемъ, однако, тѣхъ земель, которыя не находятся въ его полномъ державномъ обладаніи, но уступлены ему на правахъ международной аренды (Портъ-Артуръ) или состоятъ подъ его протекторатомъ, либо въ вассальной отъ него зависимости (Бухара, Хива). Требованіе законодательнаго порядка, т. е. согласія народнаго представительства для отчужденія и расширенія государственной территоріи, вытекаетъ съ необходимостью изъ началъ конституціоннаго образа правленія, такъ какъ всякое измѣненіе территоріи влечетъ за собой расширеніе или суженіе сферы дѣйствія конституціи и законовъ. Поэтому совершаемый правительствомъ международный актъ уступки или пріобрѣтенія территоріи, для того, чтобы имѣть полную юридическую силу внутри государства, долженъ быть или произведенъ въ силу предварительнаго уполномочія со стороны законодательной власти или санкціонированъ послѣдующимъ ея одобреніемъ.

II. О Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ.

4. Великое Княжество Финляндское неразрывно соединено съ Россійской Имперіей и во всѣхъ международныхъ отношеніяхъ составляетъ вмѣстѣ съ нею одну нераздѣльную державу, но въ своихъ внутреннихъ дѣлахъ управляется на основаніи особой конституціи, финляндскими основными законами опредѣленной.

При составленіи проектовъ, предназначаемыхъ для включенія въ составъ положительнаго законодательства, желательно избѣгать такихъ общихъ положеній, которыя, не имѣя непосредственнаго практическаго значенія, въ то же время являются спорными съ теоретической точки зрѣнія. Въ виду этого настоящій проектъ, воздерживаясь отъ такихъ общихъ опредѣленій правового положенія Финляндіи, которыя могли бы подать поводъ къ теоретическому спору, и не вдаваясь, поэтому, въ разрѣшеніе вопроса о томъ, является ли Финляндія суверенномъ государствомъ, состоящимъ въ реальной уніи съ Россіей или подчиненнымъ Россіи несуверенномъ государствомъ. или, наконецъ, автономнымъ политическимъ тѣломъ особаго рода, ограничивается указаніемъ основныхъ и безспорныхъ прязнаковъ, характеризующихъ взаимныя отношенія Имперіи и Великаго Княжества, а именно: 1. неразрывности соединенія. 2. международнаго единства и 3. особаго порядка внутренняго управленія, основаннаго на отдѣльной конституціи. Признаніе существованія отдѣльной финляндской конституціи устраняетъ необходимость включенія въ конституцію Имперіи постановленій, касающихся особыхъ учрежденій Великаго Княжества.

5. Правовыя отношенія между Россійской Имперіей и Великимъ Княжествомъ Финляндскимъ не могутъ быть измѣняемы безъ согласія законодательныхъ собраній какъ Имперіи, такъ и Великаго Княжества.

По мысли настоящаго проекта, установленію представительнаго образа правленія въ Россіи должно предшествовать или сопутствовать возстановленіе нарушеннаго законнаго порядка въ Финляндіи, а именно, отмѣна манифеста 3 февраля 1899 года и основанныхъ на немъ актовъ, противорѣчащихъ основнымъ законамъ Великаго Княжества. По возвращеніи, такимъ образомъ, къ status quo ante, общіе для Россіи и Финляндіи законы будутъ возможны, какъ это и было ранѣе, лишь въ формѣ одинаковыхъ по содержанію, но юридически раздѣльныхъ актовъ, издаваемыхъ въ каждой странѣ согласно ея особому порядку законодательства. Безъ со-

мнѣнія, въ интересахъ обоихъ народовъ было бы желательно обезпечить возможность болѣе тѣснаго сближенія ихъ въ нѣкоторыхъ областяхъ государственной жизни, какъ, напримѣръ, въ сферѣ военнаго управленія, таможенныхъ пошлинъ, монетной системы, почтоваго и телеграфнаго дѣла. Достиженію этой цѣли могло бы значительно способствовать установленіе для названныхъ областей управленія общаго порядка законодательства, хотя бы, напримѣръ, путемъ включенія представителей Финляндіи въ обѣ палаты Имперіи при обсужденіи и рѣшеніи ими извѣстныхъ вопросовъ. Но такого рода реформа во взаимныхъ отношеніяхъ Имперіи и Великаго Княжества, для того, чтобы быть вполнѣ правомѣрной и плодотворной, должна явиться результатомъ соглашенія представительныхъ собраній Россіи и Финляндіи. Такое соглашеніе и имѣетъ въ виду настоящая статья, устраняющая возможность измѣненія правового положенія Великаго Княжества путемъ единоличнаго распоряженія монарха или законодательнаго акта только одного изъ обоихъ заинтересованныхъ народовъ.

III. Объ основныхъ правахъ гражданъ.

6. Всѣ русскіе граждане равны передъ закономъ. Различіе происхожденія и вѣроисповѣданія не можетъ имѣть своимъ послѣдствіемъ неравенства гражданскихъ или политическихъ правъ и обязанностей.

Настоящая статья, провозглашая принципъ всеобщаго равенства гражданъ передъ закономъ, отмѣчаетъ особо, какъ подлежащіе упраздненію, два главные вида существующаго въ Россіи до настоящаго времени неравенства правъ, а именно: 1. сословныя различія (ограниченія правъ крестьянъ и, вообще, податныхъ сословій сравнительно съ сословіями привилегированными; особыя преимущества личныхъ и потомственныхъ дворянъ) и 2. ограниченія правъ, налагаемыя на лицъ, принадлежащихъ къ извѣстному вѣроисповѣданію (евреевъ и сектантовъ).

7. Свобода каждаго обезпечена закономъ. Посему никто не можетъ быть задержанъ, взятъ подъ стражу или инымъ образомъ лишенъ свободы иначе, какъ въ случаяхъ, предусмотрѣнныхъ закономъ, и съ соблюденіемъ правилъ, имъ предписанныхъ.

8. Всякое задержанное лицо, въ городахъ и другихъ мѣстахъ пребыванія судебной власти въ теченіе двадцати четырехъ часовъ, а въ прочихъ мѣстностяхъ Имперіи не позднѣе, какъ въ теченіе трехъ сутокъ со времени задержанія, должно быть или освобождено, или представлено судебной власти, которая, по разсмотрѣніи обстоятельствъ задержанія, или освобождаетъ задержаннаго, или постановляетъ, съ объясненіемъ основаній, о дальнѣйшемъ содержаніи его подъ стражей. Въ сельскихъ мѣстностяхъ тѣхъ губерній и областей, гдѣ соблюденіе вышеуказаннаго срока является по мѣстнымъ условіямъ невозможнымъ, онъ можетъ быть продленъ особымъ закономъ.

Ограниченіе личной свободы примѣняется въ современной государственной жизни съ троякою цѣлью: 1. какъ наказаніе, налагаемое по суду (судебное лишеніе свободы), 2. для пресѣченія лицу, подозрѣваемому въ преступленіи, возможности уклониться отъ слѣдствія и суда, (судебно-полицейскій арестъ) и 3. для предупрежденія правонарушенія со стороны задерживаемаго лица или для устраненія опасности, угрожающей ему самому (полицейскій арестъ).

Первый видъ лишенія свободы есть не что иное, какъ одно изъ проявленій карательной власти государства, предѣлы которой установляются ниже въ статьяхъ 10, 11 и 12. Настоящая же статья имѣетъ цѣлью нормировать примѣненіе предупредительнаго ареста, какъ полицейской или

судебно-полицейской мѣры. Право задержанія лицъ, подозрѣваемыхъ въ совершеніи преступленія, а также тѣхъ, которыя могутъ причинить вредъ себѣ или окружающимъ, должно быть предоставлено не только судебнымъ, но и административнымъ органамъ государства. Нельзя, напримѣръ, отказать полиціи въ правѣ арестовать человѣка, застигнутаго на мѣстѣ преступленія или покушающагося на преступное дѣяніе, задержать появляющагося въ общественномъ мѣстѣ сумасшедшаго, или пьянаго и т. п. Но для того, чтобы право это не сдѣлалось источникомъ злоупотребленій и серьезной угрозой личной свободѣ гражданъ, каковымъ именно оно и является въ современной Россіи, необходимо, чтобы оно было поставлено въ извѣстныя, точно очерченныя рамки. Важнѣйшей практической гарантіей противъ злоупотребленія правомъ ареста, служитъ опредѣленіе извѣстнаго, возможно краткаго срока, въ теченіе котораго задержанное полицейскими органами лицо должно быть или отпущено на свободу, или представлено судебной власти. Нарушеніе этого срока съ умысломъ или по нерадѣнію должно быть предусмотрѣно уголовнымъ закономъ, какъ преступленіе по должности. Нормальнымъ срокомъ слѣдуетъ считать сутки, но, принимая во вниманіе, что во многихъ мѣстностяхъ не только Азіатской, но и Европейской Россіи представленіе арестованнаго въ теченіе сутокъ судебной власти можетъ оказаться невозможнымъ вслѣдствіе обширности судебныхъ участковъ и дурного состоянія путей сообщенія, представляется необходимымъ установить для этихъ случаевъ болѣе продолжительный трехдневный срокъ. Наконецъ, для тѣхъ частей государства (напр., сѣверовосточной Сибири), гдѣ и этотъ срокъ не можетъ быть всегда соблюдаемъ, допускается возможность продленія его особымъ закономъ. Хотя предоставленіе обыкновенному законодательству возможности дѣлать изъятія изъ дѣйствія конституціи, вообще, нежелательно, но въ данномъ случаѣ съ точки зрѣнія интересовъ личной свободы, оно предпочтительнѣе, нежели установленіе болѣе долгаго срока полицейскаго задержанія для всей Имперіи.

9. Входъ въ частное жилище безъ согласія хозяевъ, а равно обыски и выемки допускаются лишь въ случаяхъ, предусмотрѣнныхъ закономъ. Письма не могутъ быть вскрываемы иначе, какъ по постановленію судебной власти.

Необходимымъ продолженіемъ и дополненіемъ личной свободы является неприкосновенность частнаго жилища и находящихся въ немъ предметовъ (напримѣръ, бумагъ) и тайна частной переписки. Входъ въ частное жилище безъ согласія хозяевъ, обыски и т. н. въ нашемъ законодательствѣ выемки, т. е. необходимый въ интересахъ правосудія или огражденія общественной безопасности захватъ находящихся въ частной квартирѣ предметовъ, въ принципѣ допускаются лишь по постановленію судебной власти. Чины полиціи могутъ совершать указанныя дѣйствія по собственной иниціативѣ или по предписанію административной власти лишь въ исключительныхъ случаяхъ, которые должны быть точно указаны въ законѣ (напримѣръ, когда въ домѣ скрылось лицо, захваченное на мѣстѣ преступленія, когда изъ дома слышны крики о помощи, при пожарѣ, наводненіи и т. п.).

Тайна писемъ, довѣряемыхъ частными лицами государству въ лицѣ почтоваго учрежденія, ни въ какомъ случаѣ не можетъ быть нарушаема органами администраціи. Вскрытіе писемъ можетъ быть производимо лишь, когда это необходимо для цѣлей правосудія и когда эта необходимость удостовѣрена постановленіемъ компетентнаго органа судебной власти. Для практическаго обезпеченія тайны писемъ общее положеніе конституціи должно быть дополнено постановленіями обыкновеннаго законодательства, указывающими тѣхъ должностныхъ лицъ почтоваго вѣдомства, на которыхъ лежитъ отвѣтственность за неприкосновенность частной переписки.

10. Никто не можетъ быть подвергнутъ наказанію иначе, какъ на точномъ основаніи закона, изданнаго и обнародованнаго до совершенія проступка.

11. Никакія кары, взысканія или ограниченія правъ не могутъ быть налагаемы на частныхъ лицъ какою-либо иною властью, кромѣ судебной.

Одною изъ главныхъ язвъ, разъѣдающихъ государственный организмъ современной Россіи, является предоставленіе администраціи широкихъ полномочій карательнаго характера. Сюда относится внѣ-судебная карательная власть земскихъ начальниковъ относительно лицъ, подвѣдомственныхъ сельскому общественному управленію, взысканія, налагаемыя губернаторами и генералъ-губернаторами на основаніи положеній объ усиленной и чрезвычайной охранѣ, административная ссылка, гласный полицейскій надзоръ, воспрещеніе жительства въ столицахъ и другія подобныя мѣропріятія, отчасти находящія себѣ опору въ дѣйствующемъ законодательствѣ, отчасти же лишенныя даже и этого подобія законности. Настоящая статья имѣетъ въ виду устраненіе указанныхъ явленій, которыя не могутъ быть терпимы въ современномъ культурномъ государствѣ.

Нѣкоторыя изъ вышеозначенныхъ проявленій полицейскаго режима, какъ, напримѣръ, административная ссылка и полицейскій надзоръ, офиціально признаются не карательными, а предупредительными мѣрами; поэтому въ статьѣ 11 на ряду съ „карами и взысканіями“ упоминаются „ограниченія правъ“. Далѣе, въ статьѣ говорится лишь о „частныхъ лицахъ“ въ виду того, что при современныхъ условіяхъ государственной жизни представляется невозможнымъ уничтожить взысканія, налагаемыя въ дисциплинарномъ порядкѣ на лицъ, состоящихъ на государственной и, въ особенности, на военной службѣ.

12. Никто не можетъ быть судимъ инымъ судомъ, кромѣ того, коему дѣло его по закону подлежитъ. Чрезвычайные суды допускаются лишь въ мѣстностяхъ, находящихся на военномъ положеніи.

Широко практиковавшаяся въ послѣднее время въ Россіи передача правительствомъ военнымъ судамъ дѣлъ, подлежавшихъ по закону вѣдѣнію общихъ судовъ, въ особенности же дѣлъ по обвиненію въ политическихъ преступленіяхъ, въ достаточной мѣрѣ объясняетъ помѣщенное выше положеніе. Вторая часть статьи, предусматривая учрежденіе чрезвычайныхъ судовъ въ случаяхъ крайней необходимости, допускаетъ эту мѣру лишь въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ или происходятъ военныя дѣйствія, или введено военное положеніе въ законодательномъ порядкѣ на основаніи статьи 22.

13. Русскіе граждане, достигшіе совершеннолѣтія, могутъ, въ общихъ предѣлахъ, установленныхъ закономъ, свободно избирать и мѣнять мѣстожительство и занятіе, пріобрѣтать повсюду недвижимое имущество, безпрепятственно перемѣщаться внутри государства и выѣзжать за его предѣлы. Право выѣзда заграницу можетъ быть ограничено закономъ лишь постольку, поскольку это необходимо для обезпеченія правильнаго отбыванія гражданами воинской повинности.

Необходимость настоящей статьи вызывается многочисленными стѣсненіями свободы передвиженія, занятій и промысловъ, существующими въ настоящее время въ Россіи. Важнѣйшія изъ этихъ стѣсненій суть слѣдующія:

1. ограниченіе лицъ податныхъ сословій въ отношеніи избранія постояннаго мѣстожительства требованіемъ увольнительныхъ и пріемныхъ приговоровъ отъ сословныхъ обществъ;

2. стѣсненіе временныхъ отлучекъ изъ постояннаго мѣстожительства паспортной системой, тягостной въ особенности для лицъ податныхъ сословій, благодаря срочности ихъ паспортовъ;

3. установленіе „черты осѣдлости“ для евреевъ;

4. воспрещеніе раскольникамъ селиться въ пограничныхъ губерніяхъ, а послѣдователямъ нѣкоторыхъ сектъ мѣнять свое мѣстожительство;

5. воспрещеніе евреямъ пріобрѣтать, арендовать и брать въ залогъ недвижимое имущество внѣ городовъ;

6. ограниченіе свободы передвиженія и занятій для лицъ, состоящихъ подъ надзоромъ полиціи и т. д.

Всѣ указанныя и подобныя имъ стѣсненія съ введеніемъ конституціоннаго порядка подлежатъ немедленному упраздненію. Свобода передвиженія и занятій можетъ быть ограничена лишь общими, т. е. одинаковыми для всѣхъ предѣлами, устанавливаемыми закономъ въ интересахъ правосудія или общественнаго порядка и безопасности. Такъ, напримѣръ, свобода передвиженія можетъ быть временно ограничена взятой по распоряженію слѣдственной власти подпиской о невыѣздѣ, извѣстныя занятія, напримѣръ врачебная практика, могутъ быть разрѣшаемы лишь лицамъ, обладающимъ необходимыми для того знаніями и т. п. Устанавливаемая въ этихъ общихъ предѣлахъ свобода передвиженія и занятій распространяется въ полномъ своемъ объемѣ лишь на совершеннолѣтнихъ гражданъ государства: для лицъ, не достигшихъ совершеннолѣтія, она ограничивается властью родителей или опекуновъ, а для иностранцевъ, — общепризнаннымъ въ настоящее время правомъ государственной власти не допускать ихъ къ извѣстнымъ занятіямъ (напримѣръ, къ рыбной ловлѣ въ территоріальныхъ водахъ) и въ случаѣ необходимости удалять ихъ изъ предѣловъ государства.

14. Каждый воленъ, въ предѣлахъ, установленныхъ общими гражданскими и уголовными законами, высказывать изустно и письменно свои мысли, а равно обнародовать ихъ и распространять путемъ печати.

Свобода слова заключается въ возможности говорить, писать и печатать все то, что не представляетъ собой уголовно наказуемаго дѣянія (напримѣръ, оскорбленія, клеветы, подстрекательства къ убійству) и не нарушаетъ охраняемыхъ гражданскими законами интересовъ другихъ лицъ (напримѣръ, торговаго кредита). Такимъ образомъ, предѣлы свободы слова установляются общими гражданскими и уголовными законами. Всякое иное вмѣшательство закона и власти въ сферу проявленія человѣческой мысли съ цѣлью регулировать эти послѣднія, какъ, напримѣръ, проникающее современное русское законодательство о печати, стремленіе преслѣдовать такъ называемыя „вредное“, „антиправительственное“ или „антирелигіозное“ направленія произведеній печати, должно быть безусловно осуждено, какъ противное принципамъ гражданской свободы.

15. Совершаемыя посредствомъ печати нарушенія закона или правъ отдѣльныхъ лицъ могутъ быть преслѣдуемы лишь судебнымъ порядкомъ. Цензура во всѣхъ ея видахъ упраздняется и не можетъ быть возстановлена. Отъ редакторовъ, издателей и содержателей типографій не могутъ быть требуемы залоги.

Эта статья развиваетъ установленный въ предыдущей статьѣ общій принципъ въ спеціальномъ примѣненіи къ печатному слову. Если предѣлы свободы печати очерчиваются общими гражданскими и уголовными законами, то охрана этихъ предѣловъ отъ нарушенія должна быть предоставлена исключительному вѣдѣнію гражданскихъ и уголовныхъ судовъ. Отсюда вытекаетъ недопустимость карательныхъ полномочій администраціи по отношенію къ печати, какъ, напримѣръ, права ея дѣлать предостереженія органамъ періодической печати, воспрещать ихъ розничную продажу, пріостанавливать и прекращать ихъ. Съ другой стороны, послѣдовательное примѣненіе начала судебной репрессіи по отношенію къ злоупотребленіямъ свободой печати приводитъ къ необходимости упраздненія предупредительныхъ мѣръ противъ такихъ злоупотребленій. Во второй половинѣ статьи упоминаются важнѣйшія изъ этихъ подлежащихъ упраздненію мѣръ, а именно: предварительная цензура и требованіе залоговъ отъ редакторовъ, издателей и типографщиковъ, какъ обезпеченія уплаты могущихъ быть въ будущемъ наложенныхъ на нихъ штрафовъ.

16. Публичныя собранія и съѣзды для обсужденія общественныхъ дѣлъ могутъ быть устраиваемы безъ испрошенія на то разрѣшенія, но лишь съ предварительнымъ извѣщеніемъ мѣстныхъ властей о мѣстѣ и времени собранія.

Здѣсь говорится о собраніяхъ и съѣздахъ, имѣющихъ цѣлью обсужденіе общественныхъ дѣлъ потому, что именно эти собранія болѣе всего подвергаются опасности стѣсненій со стороны государственной власти. Другія собранія, какъ, напримѣръ, научныя, литературныя, обыкновенно контролируются правительствомъ лишь постолѣку, постолѣку оно опасается превращенія ихъ въ собранія перваго рода. Поэтому съ освобожденіемъ собраній общественныхъ въ тѣсномъ смыслѣ отъ условія предварительнаго разрѣшенія устраняются мотивы и къ стѣсненію всѣхъ иныхъ собраній. Въ всякомъ случаѣ, отмѣна предварительнаго разрѣшенія для литературныхъ, музыкальныхъ, танцовальныхъ и иныхъ подобныхъ собраній, можетъ совершиться въ обыкновенномъ порядкѣ законодательства, въ конституціи же важно подчеркнуть свободу собраній и съѣздовъ для обсужденія общественныхъ дѣлъ. Требованіе предварительнаго увѣдомленія мѣстныхъ властей о собраніи, встрѣчающееся въ большинствѣ конституцій, необходимо для облегченія названнымъ властямъ возможности, въ случаѣ нужды, принять своевременно законныя мѣры для охраны порядка и безопасности, что особенно важно при многолюдныхъ сборищахъ, происходящихъ подъ открытымъ небомъ. Но требованіе это, какъ и вся статья, относится лишь къ публичнымъ сходкамъ и съѣздамъ и не распространяется на частныя собранія, пользующіяся полной свободой.

17. Русскіе граждане могутъ составлять общества для цѣлей, не противныхъ уголовнымъ законамъ, не испрашивая на то предварительнаго разрѣшенія. Условія и порядокъ пріобрѣтенія обществами правъ юридическихъ лицъ опредѣляются особымъ закономъ.

Настоящая статья устанавливаетъ въ отношеніи образованія всевозможныхъ ассоціацій явочный порядокъ вмѣсто разрѣшительнаго. Она говоритъ о русскихъ гражданахъ, такъ какъ образованіе нѣкоторыхъ видовъ ассоціацій (напримѣръ, политическихъ обществъ) иностранцами можетъ быть обставлено нѣкоторыми ограничительными условіями. Далѣе, какъ указано въ концѣ статьи, признаніе общества, какъ дозволеннаго соединенія, само по себѣ еще не даетъ ему правъ юридическаго лица, т. е. права пріобрѣтать отъ своего имени имущество, искать и отвѣчать на судѣ и т. п. Такія права могутъ быть получаемы ассоціаціями лишь при наличности извѣстныхъ условій, опредѣляемыхъ закономъ особо для каждой категоріи обществъ.

18. Каждому обезпечивается свобода совѣсти. Посему никто не можетъ быть ни преслѣдуемъ за исповѣдуемыя имъ вѣрованія или убѣжденія, ни принуждаемъ участвовать въ обрядахъ какого-либо вѣроисповѣданія.

19. Никому не можетъ быть возбранено выйти изъ состава вѣроисповѣднаго общества, къ которому онъ принадлежитъ.

20. Всѣ вѣроисповѣдныя общества, существующія въ Имперіи, въ одинаковыхъ для всѣхъ нихъ предѣлахъ, установленныхъ закономъ, пользуются свободою богослуженія и отправленія своихъ обрядовъ.

Религіозная свобода распадается на индивидуальную (свободу совѣсти) и общественную (свободу церковныхъ обществъ). Первой посвящены статьи 18 и 19, имѣющія цѣлью устранить всякое принужденіе въ дѣлахъ вѣры и открыть каждому возможность въ отношеніи принадлежности къ той или иной церкви слѣдовать исключительно своему внутреннему убѣжденію.

Статья 20 касается религіозной свободы въ ея общественномъ проявленіи. Общій вопросъ объ отношеніи церкви и государства представляется повсюду, а въ Россіи въ особенности, настолько сложнымъ, что слѣдуетъ заранѣе отказаться отъ мысли о возможности при введеніи представительнаго образа правленія, такъ сказать, попутно, въ одной или нѣсколькихъ статьяхъ конституціи разрѣшить эту трудную историческую проблему. Но вполнѣ возможно и желательно обезпечить всѣмъ вѣроисповѣднымъ обществамъ свободу богослуженія, нынѣ значительно ограниченную, въ особенности по отношенію къ раскольникамъ (которымъ воспрещается „публичное оказательство“ ихъ вѣры) и еще болѣе по отношенію къ штундистамъ (преслѣдуемымъ даже за частныя молитвенныя собранія). Разумѣется, свобода отправленія религіозныхъ обрядовъ не можетъ быть безгранична: она должна считаться съ требованіями общественнаго порядка и безопасности, не должна вести къ взаимнымъ оскорбленіямъ послѣдователей различныхъ вѣроисповѣданій и т. п. Но для того, чтобы необходимые предѣлы свободы богослуженія не служили предлогомъ къ стѣсненію свободы того или иного вѣроисповѣданія, предѣлы эти должны быть установлены закономъ и одинаковы для всѣхъ религіозныхъ обществъ.

21. Должностныя лица за нарушенія правъ гражданъ подлежатъ гражданской и уголовной отвѣтственности на общемъ основаніи, при чемъ для привлеченія ихъ къ суду не требуется согласія ихъ начальства.

Необходимой практической гарантіей правъ гражданской свободы является гражданская и уголовная отвѣтственность должностныхъ лицъ, нарушившихъ эти права. Отвѣтственность должностныхъ лицъ за совершенныя ими нарушенія правъ частныхъ лицъ признается въ принципѣ и дѣйствующимъ русскимъ законодательствомъ, но съ слѣдующими ограниченіями, практически парализующими эту отвѣтственность: 1. за служебныя преступленія должностныя лица предаются суду не судебной властью, а начальствомъ, отъ котораго зависитъ ихъ утвержденіе въ должности; 2. дѣла о гражданской отвѣтственности чиновниковъ за дѣйствія, совершенныя при отправленіи должности, разсматриваются въ особомъ составѣ суда съ участіемъ представителей администраціи. Настоящая статья имѣетъ цѣлью устранить эти и подобныя имъ изъятія и такимъ образомъ придать отвѣтственности должностныхъ лицъ реальное значеніе.

22. Закономъ могутъ быть установлены изъятія изъ дѣйствія статей 8, 13, 14, 16, 17 и 21 настоящаго Основного Закона для лицъ, состоящихъ на дѣйствительной военной службѣ и для мѣстностей, находящихся на военномъ положеніи. Внѣ театра военныхъ дѣйствій военное положеніе можетъ быть вводимо лишь въ законодательномъ порядкѣ.

Постановленія основныхъ и обыкновенныхъ законовъ, обезпечивающія права гражданской свободы, несомнѣнно представляютъ собой извѣстныя стѣсненія для дѣятельности органовъ государства и потому въ отдѣльныхъ случаяхъ могутъ отражаться неблагопріятнымъ образомъ на осуществленіи ближайшихъ задачъ государственной власти. Проистекающія отсюда невыгоды, по общему правилу, должны быть признаны неизбѣжными, ибо охрана личной и общественной свободы, составляющая одну изъ высшихъ цѣлей государства, не можетъ быть принесена въ жертву соображеніямъ административнаго удобства. Однако, въ современной государственной жизни бываютъ случаи, когда для огражденія внѣшней или внутренней безопасности государства правительству должна быть предоставлена возможность дѣйствовать съ большей, нежели обыкновенно, энергіей и быстротой. Этимъ обусловливается необходимость нѣкоторыхъ ограниченій гражданской свободы, которыя, въ большей или меньшей мѣрѣ, практикуются во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ (за исключеніемъ Швейцаріи, гдѣ, однако, поддержаніе принципа, отрицающаго

всякіе исключительные законы и постановленія, возможно лишь постольку, поскольку обезпечено соблюденіе признаннаго международными договорами вѣчнаго нейтралитета этого государства). Упомянутыя ограниченія бываютъ двоякаго рода: 1. постоянныя, существующія для опредѣленныхъ категорій лицъ; 2. временныя, распространяющіяся на всѣхъ гражданъ, но, обыкновенно, лишь въ предѣлахъ извѣстной мѣстности. Точное опредѣленіе какъ тѣхъ, такъ и другихъ есть дѣло обыкновеннаго законодательства, въ конституціи же они должны быть упомянуты лишь постольку, поскольку въ нихъ могутъ содержаться изъятія изъ дѣйствія основныхъ законовъ.

Изъ лицъ, не ограниченныхъ въ своихъ правахъ по суду, нѣкоторымъ изъятіямъ въ отношеніи пользованія правами гражданской свободы неизбѣжно подлежатъ воинскіе чины. Современныя условія государственной жизни требуютъ содержанія постоянныхъ армій, существованіе которыхъ возможно лишь при наличности особыхъ законовъ и основанныхъ на нихъ постановленій, суживающихъ предѣлы общегражданской свободы для лицъ, состоящихъ на дѣйствительной военной службѣ (т. е. не въ запасѣ и не въ ополченіи). Принадлежность къ составу постоянной арміи прежде всего необходимо влечетъ за собой ограниченіе свободы передвиженія и занятій (ст. 13). Правда, такія ограниченія существуютъ обыкновенно и для лицъ, состоящихъ на гражданской службѣ, но по отношенію къ этимъ послѣднимъ они носятъ характеръ добровольно принимаемыхъ на себя обязательствъ, ибо гражданскій чиновникъ можетъ во всякое время освободиться отъ нихъ, выйдя въ отставку; для военныхъ же выходъ въ отставку не всегда возможенъ (а именно, для отбывающихъ воинскую повинность въ періодъ ея отбыванія, для прочихъ военнослужащихъ — въ военное время), почему сказанныя ограниченія пріобрѣтаютъ по отношенію къ нимъ значеніе дѣйствительныхъ изъятій изъ общаго принципа. Далѣе поддержаніе воинской дисциплины, необходимое для существованія арміи, требуетъ предоставленія военному начальству права налагать на подчиненныхъ взысканія въ дисциплинарномъ порядкѣ, въ томъ числѣ и арестъ, безъ соблюденія требованій статьи 8. Для предупрежденія возможности превращенія арміи изъ того, чѣмъ она должна быть по своему существу, т. е. изъ служебнаго орудія правительства, въ активную политическую силу, могутъ быть принимаемы мѣры къ устраненію военнослужащихъ отъ прямого участія въ политической жизни страны. Съ этою цѣлью, кромѣ лишенія военныхъ на время ихъ дѣйствительной службы активнаго и пассивнаго избирательнаго права (см. ст. 41), имъ можетъ быть воспрещаемо участіе въ политическихъ союзахъ и собраніяхъ (ст. 16 и 17), а также обсужденіе политическихъ вопросовъ въ печати (ст. 14).

Временныя ограниченія личной и общественной свободы, распространяющіяся на всѣхъ гражданъ, являются необходимыми въ случаѣ опасности, угрожающей существованію и цѣлости государства или государственному порядку, установляемому основными законами. Такія условія создаются прежде всего внѣшней войной, но они могутъ также явиться результатомъ извѣстныхъ событій внутренней государственной жизни, напр., открытаго возстанія противъ законныхъ властей, междоусобной войны, вооруженнаго столкновенія между различными частями населенія и т. п. Въ такого рода случаяхъ высшій государственный интересъ необходимо требуетъ предоставленія органамъ государственной власти и, въ частности, военному начальству исключительныхъ полномочій, какъ напр., права воспрещать пребываніе въ районѣ военныхъ дѣйствій или въ мѣстности, охваченной возстаніемъ, какъ отдѣльнымъ лицамъ, такъ и опредѣленнымъ категоріямъ ихъ, примѣнять высылки и аресты безъ соблюденія обычныхъ гарантій, передавать дѣла о нѣкоторыхъ преступленіяхъ (напр., объ измѣнѣ, шпіонствѣ) на разсмотрѣніе военныхъ судовъ (ср. ст. 12), пріостанавливать свободу обсужденія общественныхъ и политическихъ вопросовъ въ печати, въ публичныхъ собраніяхъ и общественныхъ союзахъ, подвергать временному ограниченію право гражданъ на привлеченіе къ судебной отвѣтственности должностныхъ лицъ и т. д. Подобныя исключительныя мѣры въ извѣстные моменты государственной жизни являются настолько неизбѣжными, что примѣняются даже въ такихъ государствахъ,

гдѣ они совершенно не предусмотрѣны закономъ (какъ это имѣло, напр., неоднократно мѣсто въ Сѣвероамериканскихъ Соединенныхъ Штатахъ). Но, обыкновенно, онѣ заранѣе предусматриваются и регулируются особымъ закономъ, носящимъ названіе военнаго или осаднаго положенія и вводимымъ по мѣрѣ надобности въ дѣйствіе на всей территоріи государства или въ отдѣльныхъ частяхъ его.

Что касается порядка введенія въ дѣйствіе военнаго положенія, то въ этомъ отношеніи слѣдуетъ строго различать внѣшнюю войну отъ внутренней опасности, угрожающей цѣлости государства или государственному порядку. Въ первомъ случаѣ объявленіе военнаго положенія въ районѣ военныхъ дѣйствій должно быть предоставлено правительству, и притомъ не только центральной власти, но и подчиненнымъ ей органамъ, а именно командующему войсками. Такой порядокъ съ одной стороны фактически необходимъ, такъ какъ съ открытіемъ военныхъ дѣйствій примѣненіе военнаго положенія не терпитъ ни малѣйшаго отлагательства, съ другой стороны не представляетъ слишкомъ большой опасности въ смыслѣ возможности злоупотребленія властью, ибо въ данномъ случаѣ начало и конецъ состоянія, вызывающаго исключительныя мѣропріятія, опредѣляются болѣе или менѣе точными объективными признаками, именно открытіемъ и прекращеніемъ военныхъ дѣйствій. Иначе обстоитъ дѣло по отношенію къ внутреннимъ волненіямъ. Здѣсь оцѣнка происходящихъ событій съ точки зрѣнія необходимости введенія военнаго положенія предоставляетъ широкій просторъ субъективному взгляду; граница между отдѣльными случаями сопротивленія власти и открытымъ бунтомъ, между случайнымъ столкновеніемъ двухъ группъ населенія и междуусобной борьбой ихъ не поддается точному опредѣленію. Предоставить это опредѣленіе правительству, — значило бы создать возможность произвольнаго и не оправдываемаго дѣйствительной необходимостью примѣненія исключительныхъ законовъ. Именно такое положеніе вещей мы видимъ въ современной Россіи, гдѣ исключительныя постановленія, имѣющія, по существу, временный характеръ, превратились для значительной части страны въ постоянный законъ, примѣняемый не только для защиты существующаго порядка отъ попытокъ его ниспроверженія, но прежде всего для подавленія всякихъ проявленій личной и общественной свободы, и притомъ нерѣдко въ сферахъ жизни, не имѣющихъ ничего общаго съ политикой. Во избѣжаніе подобныхъ злоупотребленій, не только выработка военнаго положенія, но и введеніе его внѣ театра военныхъ дѣйствій должно быть предоставлено законодательной власти, причемъ уставы обѣихъ палатъ должны установлять для соотвѣтствующихъ предложеній правительства, какъ и вообще, для проектовъ, признаваемыхъ неотложными, особый ускоренный порядокъ обсужденія. Если же обстоятельства потребовали бы безотлагательнаго введенія военнаго положенія во время парламентскихъ вакацій или въ промежутокъ между роспускомъ палаты представителей и новыми выборами, то для правительства остается выходъ, указанный ниже въ примѣчаніи къ ст. 31, а именно, возможность дѣйствовать по праву крайней необходимости подъ коллективной отвѣтственностью совѣта министровъ и съ обязанностью впослѣдствіи представить свои дѣйствія на судъ палатъ.

IV. Объ императорской власти.

23. Императорскій Всероссійскій Престолъ есть наслѣдственный въ нынѣ царствующемъ Императорскомъ Домѣ.

Настоящая статья воспроизводитъ почти дословно статью 3 нынѣ дѣйствующихъ „Основныхъ Государственныхъ Законовъ“.

24. Постановленіямъ о порядкѣ наслѣдія престола, о совершеннолѣтіи Императора, о правительствѣ (регентствѣ) и опекѣ, содержащимся въ статьяхъ 5—24 части I тома I Свода Законовъ изданія 1892 года, присвояется такая же сила, какъ если бы они были включены въ настоящій Основной Законъ.

Въ юридическомъ положеніи монарха, какъ и всякаго другого органа государства, слѣдуетъ различать двѣ стороны: 1. компетенцію этого органа и формы его дѣятельности, 2. самое устройство его, т. е. въ данномъ случаѣ порядокъ преемства монархической власти. Въ отношеніи объема полномочій монарха и порядка ихъ осуществленія абсолютная и конституціонная монархія кореннымъ образомъ разнятся между собой. Но что касается внутренней организаціи монархической власти (порядка престолонаслѣдія, учрежденія регентства, условій занятія престола), то она можетъ быть цѣликомъ перенесена изъ монархіи неограниченной въ представительную, какъ это и дѣйствительно имѣло мѣсто въ большинствѣ европейскихъ государствъ, по крайней мѣрѣ въ тѣхъ, гдѣ переходъ къ конституціонному строю не сопровождался перемѣной династіи. Въ нѣкоторыхъ конституціонныхъ монархіяхъ (какъ, напр., въ Австріи и во многихъ нѣмецкихъ государствахъ) измѣненіе порядка престолонаслѣдія даже до сихъ поръ предоставлено единоличнымъ распоряженіямъ царствующаго монарха или семейному соглашенію членовъ династіи. Разумѣется, этотъ послѣдній порядокъ нельзя признать нормальнымъ, ибо правила, опредѣляющія порядокъ призванія къ верховной правительственной власти, составляютъ несомнѣнно часть государственнаго законодательства и тамъ, гдѣ существуетъ различіе между основными и обыкновенными законами, должны быть отнесены къ числу первыхъ. Но если послѣдующія измѣненія внутренней организаціи монархической власти не могутъ совершаться безъ согласія народнаго представительства, то изъ этого не слѣдуетъ, что при введеніи представительнаго образа правленія существующіе законы о престолонаслѣдіи и регентствѣ должны необходимо подвергнуться пересмотру. Напротивъ, сохраненіе ихъ болѣе соотвѣтствуетъ одному изъ основныхъ правилъ политической мудрости, предписывающему при перестройкѣ государственнаго зданія не ломать тѣхъ частей его, которыя могутъ служить и при новомъ планѣ. Конечно, дѣйствующіе нынѣ въ Россіи законы о престолонаслѣдіи и о регентствѣ далеки отъ совершенства, и критическій разборъ ихъ можетъ привести къ заключенію о желательности нѣкоторыхъ измѣненій въ нихъ. Но производить такія измѣненія одновременно съ переходомъ отъ абсолютнаго режима къ конституціонному — значило бы безъ настоятельной практической необходимости осложнять и безъ того сложное и трудное дѣло новымъ вопросомъ, не имѣющимъ прямого отношенія къ организаціи политической свободы, но вмѣстѣ съ тѣмъ могущимъ вызвать обостреніе отношеній между династіей и народнымъ представительствомъ. По этимъ соображеніямъ настоящій проектъ оставляетъ въ силѣ и возводитъ на степень основныхъ конституціонныхъ законовъ дѣйствующія нынѣ законоположенія о порядкѣ наслѣдія престола, о правительствѣ (какъ называетъ нашъ Сводъ Законовъ регентство) и объ опекѣ надъ несовершеннолѣтнимъ императоромъ, заключающіяся въ статьяхъ 5—24 части I тома I Свода. Статьи 25—30 того же тома, говорящія о такъ называемомъ совѣтѣ правительства отбрасываются, ибо при наличности народнаго представительства и отвѣтственнаго передъ нимъ совѣта министровъ, особое совѣщательное учрежденіе при регентѣ должно быть признано излишнимъ.

25. Императоръ при вступленіи на престолъ или достиженіи совершеннолѣтія въ присутствіи членовъ Верховнаго Суда, Совѣта Министровъ, Сената и Святѣйшаго Синода, а также Государственной Думы, если она находится въ сборѣ, приноситъ присягу въ соблюденіи и охраненіи Основного Государственнаго Закона, о чемъ возвѣщаетъ народу особымъ манифестомъ. Такую же присягу приноситъ Правитель (Регентъ) при вступленіи въ управленіе государствомъ.

Присяга монарха на вѣрность конституціи представляетъ собой одну изъ дополнительныхъ гарантій законности управленія, существующую во всѣхъ конституціонныхъ монархіяхъ. Обыкновенно актъ этотъ совершается въ присутствіи народныхъ представителей, что, конечно, болѣе всего соотвѣтствуетъ его значенію. Но не слѣдуетъ упускать изъ виду

того возможнаго случая, когда въ моментъ вступленія монарха на престолъ народное представительство не находится въ сборѣ. Въ такой обширной странѣ, какъ Россія, созывъ членовъ парламента въ столицу государства или въ мѣсто пребыванія монарха не можетъ совершиться быстро. Такимъ образомъ пройдетъ болѣе или менѣе значительный промежутокъ времени (въ случаѣ роспуска нижней палаты доходящій даже до полугода), въ теченіе котораго обязанность монарха соблюдать и охранять Основной Законъ не будетъ скрѣплена единственной возможной для безотвѣтственнаго органа санкціей. Въ странѣ, гдѣ съ одной стороны конституціонная идея еще не успѣла пустить глубокихъ корней въ народной массѣ, а съ другой стороны религіознымъ актамъ придается большое значеніе, такое положеніе вещей не можетъ не представлять извѣстной опасности. Въ виду этого представляется болѣе цѣлесообразнымъ, чтобы присяга приносилась императоромъ при самомъ вступленіи на престолъ, причемъ присутствіе при ней членовъ государственной думы было бы обязательно лишь тогда, когда они находятся въ сборѣ, въ противномъ же случаѣ названный актъ совершался въ присутствіи членовъ высшихъ государственныхъ учрежденій, а именно: верховнаго суда (который, по мысли настоящаго проекта, представляетъ собой независимый органъ государственной власти на ряду съ императоромъ и палатами), совѣта министровъ (какъ высшаго правительственнаго учрежденія, отвѣтственнаго предъ народнымъ представительствомъ), сената (который и въ конституціонной Россіи можетъ сохранить значеніе кассаціоннаго суда и высшей инстанціи по дѣламъ такъ называемой административной юстиціи) и, наконецъ, синода (присутствіе котораго желательно въ виду религіознаго характера акта присяги). Возвѣщеніе народу о присягѣ особымъ манифестомъ имѣетъ цѣлью придать этому акту значеніе всенародно даваемаго обѣщанія.

Въ случаѣ недѣеспособности императора, присяга конституціи приносится замѣняющимъ его регентомъ, причемъ, если учрежденіе регентства вызвано малолѣтствомъ монарха, этотъ послѣдній также присягаетъ по достиженіи совершеннолѣтія.

26. Въ случаѣ болѣзни Императора, лишающей его возможности совершать акты управленія, Совѣтъ Министровъ созываетъ Государственную Думу, которая, удостовѣрившись въ необходимости учрежденія правительства (регентства), объявляетъ о вступленіи въ дѣйствіе упомянутыхъ выше въ статьѣ 24 узаконеній о правительствѣ и опекѣ.

Эта статья имѣетъ цѣлью восполнить важный пробѣлъ, существующій въ русскихъ законахъ о регентствѣ (такъ же какъ и въ законахъ многихъ европейскихъ монархій), а именно, отсутствіе постановленій на случай умопомѣшательства монарха или иной болѣзни его, сопряженной съ продолжительной потерей или помраченіемъ сознанія. Въ такого рода случаяхъ должны вступать въ силу законы о регентствѣ. Постановленіе о введеніи въ дѣйствіе этихъ законовъ должно быть сдѣлано палатами, какъ высшей законной властью въ странѣ, инициатива же должна исходить отъ совѣта министровъ, на которыхъ лежитъ отвѣтственность за ходъ государственнаго управленія и которые ближе и скорѣе, чѣмъ какія-либо иныя лица или учрежденія, могутъ убѣдиться въ невозможности для монарха осуществлять свои полномочія. Соотвѣтствующее постановленіе имѣется, между прочимъ, въ бельгійской конституціи, изъ которой и заимствована настоящая статья.

27. На содержаніе Императорскаго Двора отпускается ежегодно изъ государственныхъ средствъ особая сумма, которая опредѣляется Государственной Думой въ началѣ каждаго царствованія и въ теченіе его не можетъ быть уменьшаема безъ согласія Императора.

Содержаніе главы государства, включая сюда расходы по представительству и по оплатѣ извѣстнаго штата состоящихъ при немъ лично служащихъ, принимается во всѣхъ государствахъ, не исключая и респу-

бликъ, на государственный счетъ. Общій конституціонный принципъ требуетъ, чтобы размѣръ этого содержанія опредѣлялся народнымъ представительствомъ, но при этомъ, конечно, сумма, отпускаемая на содержаніе двора не должна зависѣть ни отъ личныхъ качествъ, проявляемыхъ монархомъ, ни отъ отношеній его съ палатами. Въ противномъ случаѣ она можетъ сдѣлаться предметомъ торга, не соотвѣтствующаго достоинству ни главы государства, ни народнаго представительства. Поэтому, по примѣру западноевропейскихъ конституцій, настоящая статья постановляетъ, что размѣръ содержанія монарха, опредѣленный въ началѣ его царствованія можетъ быть уменьшаемъ впослѣдствіи лишь съ его согласія. Само собою разумѣется, что и увеличеніе его невозможно безъ согласія Государственной Думы.

28. Императоръ есть верховный глава государства. Его особа неприкосновенна. Лица, содѣйствующія Императору въ осуществленіи верховной власти и выполняющія его повелѣнія, отвѣтственны на общемъ законномъ основаніи.

Неприкосновенность личности монарха и отвѣтственность лицъ, принимающихъ такъ или иначе участіе въ его дѣйствіяхъ по управленію государствомъ, есть основной принципъ конституціонно-монархическаго строя.

Обыкновенно, конституціи говорятъ лишь объ отвѣтственности министровъ, которые являются единственными законными совѣтниками государя и исполнителями его распоряженій. Но, какъ показываетъ исторія, при неокрѣпшемъ еще конституціоннымъ режимѣ, возможны случаи, когда въ указанной роли выступаютъ, вопреки конституціи, и иныя лица, помимо министровъ. Въ виду этого представляется полезнымъ провозгласить въ конституціи въ общей формѣ отвѣтственность всѣхъ лицъ, содѣйствующихъ монарху въ осуществленіи имъ верховной власти или выполняющихъ его повелѣнія.

Послѣднее указаніе особенно важно въ Россіи, гдѣ среди бюрократіи и даже въ судахъ укоренилось убѣжденіе, что повелѣніе императора безусловно освобождаетъ отъ законной отвѣтственности лицо, выполняющее это повелѣніе.

29. Ни одинъ актъ Императора по управленію государствомъ не можетъ имѣть силы, если онъ не скрѣпленъ подписью министра, который тѣмъ самымъ принимаетъ на себя отвѣтственность за него.

Такъ называемая „контрасигнатура“, т. е. скрѣпленіе каждаго акта главы государства министромъ, возлагающее на этого послѣдняго отвѣтственность за подписанный имъ актъ, есть необходимая принадлежность конституціоннаго правленія, какъ въ монархіяхъ, такъ въ въ тѣхъ республикахъ, гдѣ, какъ, напримѣръ, во Франціи, президентъ вполнѣ или отчасти безотвѣтственъ. Значеніе этого требованія настолько ясно и общеизвѣстно, что распространяться о немъ представляется излишнимъ. Замѣтимъ лишь, что при оцѣнкѣ послѣдующихъ статей проекта, говорящихъ о полномочіяхъ императорской власти, слѣдуетъ имѣть въ виду, что, согласно ст. 29, всѣ эти полномочія не могутъ быть осуществляемы иначе, какъ при участіи отвѣтственныхъ министровъ.

30. Императору принадлежитъ власть верховнаго управленія. Онъ объявляетъ войну, заключаетъ миръ и иные договоры съ иностранными державами. Договоры мирные, торговые, а равно всѣ тѣ, которые сопряжены съ обязательствами для государственной казны, или исполненіе которыхъ требуетъ измѣненія или дополненія дѣйствующихъ законовъ, получаютъ силу не прежде, какъ по одобреніи ихъ Государственной Думой.

Подъ верховнымъ управленіемъ (gouvernement, Regierung) разумѣется въ противоположность управленію подчиненному (administration, Verwaltung) та часть правительственной дѣятельности, которая не ограничи-

вается простымъ исполненіемъ законовъ, но, оставаясь въ предѣлахъ закона, даетъ импульсъ и общее направленіе текущей государственной жизни. Власть верховнаго управленія повсюду предоставляется главѣ государства (монарху или президенту республики), причемъ, однако, въ государствахъ съ вполнѣ развитымъ парламентарнымъ режимомъ, какъ съ Англіи, она осуществляется фактически министерствомъ.

Къ области верховнаго управленія относятся прежде всего всѣ акты внѣшней политики. Они должны быть предоставлены правительству, какъ потому, что, по существу своему, являются актами управленія, а не законодательства, такъ и потому, что веденіе внѣшнихъ сношеній часто требуетъ быстроты и тайны, несовмѣстимой съ участіемъ въ нихъ представительнаго собранія. Но, съ другой стороны, во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ нѣкоторые изъ актовъ иностранной политики, представляющіе особую важность или затрагивающіе сферу компетенціи народнаго представительства, представляются на утвержденіе этого послѣдняго. Сюда должны быть причислены мирные договоры, а также тѣ, которые возлагаютъ на государство имущественные обязательства (напр., договоры о субсидіи и торговые), или исполненіе которыхъ невозможно безъ измѣненія законодательства страны. Къ послѣдней категоріи относятся и договоры объ уступкѣ или пріобрѣтеніи территоріи, о которыхъ въ настоящей статьѣ особо не упоминается, ибо необходимость согласія на нихъ палатъ вытекаетъ изъ ст. 3 проекта.

Нѣкоторые конституціи, какъ, напримѣръ, французская, требуютъ согласія народнаго представительства и для объявленія войны. Однако, подобныя постановленія не имѣютъ большого практическаго значенія и весьма часто являются неисполнимыми. Прежде всего очевидно, что въ случаѣ нападенія со стороны другой державы правительство имѣетъ право и обязанность начать военныя дѣйствія для обороны страны, не ожидая разрѣшенія парламента. Это признаютъ и французскіе юристы, но проводимое ими различіе между войной оборонительной и наступательной не поддается точному опредѣленію. Объявленіе войны есть лишь формальность, которая обыкновенно совершается лишь тогда, когда въ силу предшествующихъ событій война между двумя государствами становится неизбѣжной. А такъ какъ веденіе всѣхъ внѣшнихъ сношеній сосредоточивается въ рукахъ правительственной власти, то она, даже будучи лишена формальнаго права объявленія войны, можетъ поставить государство въ такое положеніе, при которомъ война является непредотвратимымъ бѣдствіемъ. Далѣе, право объявленія войны, формально предоставленное всецѣло правительству, фактически ограничивается отвѣтственностью министровъ и необходимостью для веденія войны обширныхъ средствъ, которыя могутъ быть получены лишь отъ народнаго представительства.

31. Императоръ утверждаетъ и обнародуетъ законы и издаетъ, въ предѣлахъ законовъ, необходимые для ихъ исполненія указы, которые, впрочемъ, не могутъ ни пріостанавливать дѣйствія законовъ, ни дѣлать изъ нихъ изъятія. Указы, дополняющіе законъ, могутъ быть издаваемы лишь въ томъ случаѣ, если изданіе ихъ предусмотрѣно тѣми самыми законоположеніями, которыя означенными указами дополняются.

Составители настоящаго проекта, вводя въ него право императора утверждать законы, руководились какъ примѣромъ подавляющаго большинства конституціонныхъ монархій, такъ и тѣмъ соображеніемъ, что при отвѣтственности министровъ и, въ особенности, при развитіи парламентарнаго режима въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, отказъ императора въ утвержденіи законопроекта, принятаго государственной думой, можетъ имѣть мѣсто лишь въ томъ случаѣ, когда монархъ и его совѣтники надѣются встрѣтить поддержку въ общественномъ мнѣніи страны, слѣдовательно при условіяхъ, исключающихъ возможность личнаго произвола въ пользованіи этимъ правомъ.

Законодательство не можетъ предусмотрѣть всѣхъ потребностей, возникающихъ въ текущей государственной жизни, и опредѣлить всѣ по-

дробности въ ихъ удовлетвореніи. Отсюда вытекаетъ необходимость предоставить правительственнымъ органамъ и, прежде всего, главѣ государства, право издавать общеобязательныя распоряженія (reglements, Verordnungen). (Ихъ не слѣдуетъ смѣшивать съ такъ называемыми инструкціями, имѣющими обязательную силу лишь для должностныхъ лицъ, подчиненныхъ издающему ихъ органу). Такимъ распоряженіямъ, исходящимъ отъ монарха, въ настоящемъ проектѣ присваивается наименованіе указовъ, какъ и другимъ актамъ императора, налагающимъ извѣстныя обязанности на частныхъ или должностныхъ лицъ.

По своему содержанію указы могутъ быть раздѣлены на три категоріи:

1. исполнительные указы;
2. дополняющіе законъ;
3. чрезвычайные.

Указы перваго рода опредѣляютъ порядокъ и способы исполненія законовъ. Самое названіе ихъ показываетъ, что они не могутъ внести никакого измѣненія въ дѣйствующее законодательство. Но такъ какъ исторія даетъ намъ примѣры произвольнаго распространительнаго толкованія исполнительной указной власти монарха (указы Іакова II въ Англіи и такъ называемые ордонансы Карла X во Франціи), то въ настоящій проектъ, по примѣру французской хартіи 1830 года и бельгійской конституціи, включена особая оговорка о томъ, что указы императора не могутъ ни пріостанавливать дѣйствія законовъ, ни дѣлать изъ нихъ изъятія.

Необходимость указовъ, дополняющихъ законъ, обусловливается тѣмъ обстоятельствомъ, что законодательство является слишкомъ сложнымъ и медленно дѣйствующимъ аппаратомъ для того, чтобы своевременно урегулировать всѣ жизненныя отношенія, нуждающіяся въ нормировкѣ. Въ отличіе отъ исполнительныхъ указовъ, право на изданіе которыхъ вытекаетъ изъ самаго понятія исполнительной власти, они должны быть основаны на прямомъ уполномочіи со стороны законодательной власти, причемъ для того, чтобы указы эти были, дѣйствительно, лишь дополненіемъ закона, а не вносили въ жизнь совершенно самостоятельныхъ и новыхъ законодательныхъ опредѣленій, необходимо, чтобы уполномочіе на изданіе такого рода указовъ давалось законодательствомъ не въ общей формѣ, разъ навсегда, а каждый разъ особо въ томъ самомъ законѣ, который нуждается въ дополненіи. Такъ, напримѣръ, законъ, допускающій возвышеніе таможенныхъ пошлинъ до извѣстнаго предѣла, долженъ вмѣстѣ съ тѣмъ и уполномочить правительство опредѣлять точную цифру таможенныхъ ставокъ.

Подъ чрезвычайными указами разумѣются тѣ, которые издаются въ случаѣ крайней необходимости и по содержанію своему не только дополняютъ, но замѣняютъ, измѣняютъ или дополняютъ законъ. Такъ, напр., влѣдствіе неурожая и поднятія цѣнъ на жизненные припасы можетъ оказаться необходимымъ немедленно воспретить вывозъ хлѣба заграницу. сдѣлать же это въ законодательномъ порядкѣ будетъ невозможно, такъ какъ народное представительство не находится въ сборѣ. При тѣхъ же обстоятельствахъ можетъ внезапно вспыхнуть эпидемія, возстаніе или произойти иное событіе, требующее исключительныхъ законодательныхъ мѣръ. Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ правительству прямо предоставлено право издавать въ подобныхъ случаяхъ распоряженія, замѣняющія или измѣняющія законъ, причемъ это право обыкновенно обусловливается коллективной отвѣтственностью министерства и обязанностью его представить изданные безъ согласія парламента „временные законы“ на утвержденіе палатъ немедленно по созваніи ихъ или, по крайней мѣрѣ, въ первую же ихъ сессію. Но такъ какъ право это, какъ показываетъ хотя бы австрійская практика, легко получаетъ слишкомъ широкое примѣненіе и подаетъ поводъ къ злоупотребленіямъ, то заслуживаетъ предпочтенія англійская система, по которой изданіе чрезвычайныхъ указовъ совершенно не предусматривается законами, въ случаѣ же настоятельной надобности въ нихъ правительство дѣйствуетъ по праву крайней необходимости на свой страхъ и рискъ въ расчетѣ на послѣдующее одобреніе его дѣйствій парламентомъ. Чрезвычайныя правительственныя распоряженія здѣсь являются формально незаконными, но, если они дѣйствительно необходимы,

то собравшійся въ послѣдствіи парламентъ узакоияетъ ихъ заднимъ числомъ и освобождаетъ министровъ отъ отвѣтственности за нихъ. Такой порядокъ, обязывающій министровъ оправдать каждое изъ своихъ внѣзаконныхъ дѣйствій передъ народнымъ представительствомъ и потому побуждающій къ болѣе осторожному примѣненію чрезвычайныхъ мѣръ, принятъ и настоящимъпроектомъ, вслѣдствіе чего въ ст. 31 совершенно не упоминается объ указахъ, замѣняющихъ и измѣняющихъ законъ.

32. Императоръ созываетъ Государственную Думу и закрываетъ ея сессіи. Онъ можетъ распустить Палату Представителей съ тѣмъ, чтобы выборы были произведены въ теченіе четырехъ мѣсяцевъ и Палата въ новомъ составѣ была созвана не позднѣе, какъ черезъ шесть мѣсяцевъ со дня распущенія. Сроки выборовъ и созыва Палаты должны быть обозначены въ томъ же указѣ, коимъ производится распущеніе.

Система, по которой народное представительство не засѣдаетъ постоянно, но лишь въ опредѣленные промежутки времени, причемъ главѣ государства предоставляется право созывать палаты и закрывать ихъ сессіи, сложилась первоначально въ Англіи на исторической почвѣ, и впослѣдствіи въ виду выясненной опытомъ ея цѣлесообразности, была принята во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ. Многія конституціи сверхъ того постановляютъ, что парламентъ долженъ быть созываемъ ежегодно и назначаютъ извѣстный день въ году, съ наступленіемъ котораго палаты собираются по собственному почину, если не будутъ ранѣе созваны правительствомъ, а также опредѣляютъ минимальный срокъ продолжительности ежегодной очередной сессіи. Помѣщенная выше статья не содержитъ такого рода постановленій въ виду того, что 1. при системѣ годичнаго утверждаемаго палатами бюджета (см. ст. 54) ежегодное созваніе ихъ, а равно извѣстная минимальная продолжительность сессій обезпечиваются сами собой, 2. законодательное опредѣленіе начальнаго срока и минимальной продолжительности очередныхъ сессій можетъ быть сдѣлано вполнѣ раціонально лишь на основаніи извѣстнаго опыта парламентской жизни и потому едва ли умѣстно въ составляемомъ впервые для данной страны конституціонномъ законѣ.

Предоставленіе главѣ государства права распускать нижнюю палату, иначе говоря, прекращать полномочія депутатовъ до истеченія срока, назначая вмѣстѣ съ тѣмъ новые выборы, — имѣетъ цѣлью обезпечить возможность мирнаго и законнаго разрѣшенія конфликтовъ, могущихъ возникнуть между означенной палатой и правительствомъ, или между обѣими палатами. Споръ между органами верховной власти передается этимъ актомъ на судъ избирателей, которые и разрѣшаютъ его, или посылая въ парламентъ то же большинство или отказывая своимъ прежнимъ избранникамъ въ возобновленіи ихъ полномочій. Для того, чтобы право распущенія не сдѣлалось въ рукахъ правительства орудіемъ попытокъ управлять безъ парламента, необходимо, чтобы одновременно съ распущеніемъ установлялись сроки новыхъ выборовъ и созванія палатъ въ обновленномъ составѣ, причемъ сроки эти не должны превышать извѣстнаго максимальнаго предѣла. Большая часть конституцій требуетъ, чтобы новые представители были избраны и созваны въ теченіе 2—3 мѣсяцевъ, но для Россіи, въ виду громадности ея пространства, неизбѣжно замедляющей теченіе политической жизни, означенные сроки должны быть удлинены. Въ государствахъ, гдѣ не только нижняя, но и верхняя палата имѣетъ выборный составъ, право роспуска распространяется иногда и на эту послѣднюю (напр., въ Бельгіи). Согласно настоящему проекту, императоръ можетъ распускать лишь палату представителей, но не земскую палату. Эта послѣдняя, согласно статьямъ 37—39, состоитъ изъ лицъ, избираемыхъ не непосредственно народомъ, а земскими собраніями и городскими думами нѣкоторыхъ городовъ. Въ отличіе отъ массы непосредственныхъ избирателей, составъ и настроеніе которыхъ могутъ быть подвержены значительнымъ колебаніямъ, мѣстныя представительныя собранія въ теченіе срока, на который они избраны, имѣютъ вполнѣ опредѣленный

составъ и, обыкновенно, устойчивое большинство, придерживающееся извѣстнаго направленія. Поэтому трудно разсчитывать, чтобы въ случаѣ распущенія земской палаты, составъ ея могъ подвергнуться существенному измѣненію, а при такихъ условіяхъ право роспуска является совершенно безполезнымъ. Обновленіе состава земской палаты можетъ произойти лишь въ силу обновленія состава избирающихъ ее земскихъ собраній и городскихъ думъ, т. е. тогда, когда новые выборы въ эту палату должны быть произведены согласно конституціи (ст. 37).

33. Императоръ назначаетъ и увольняетъ министровъ и всѣхъ прочихъ должностныхъ лицъ, для назначенія и увольненія коихъ не установлено закономъ иного порядка.

34. Императору принадлежитъ верховное начальствованіе надъ сухопутными и морскими вооруженными силами Россійской Державы. Онъ производитъ въ чины. Всѣ военныя и военно-морскія должности замѣщаются или имъ, или лицами, ему подчиненными.

35. Императору принадлежитъ право помилованія и смягченія наказаній съ тѣмъ ограниченіемъ, какое установлено ниже въ статьѣ 65 относительно министровъ.

Три предыдущія статьи опредѣляютъ необходимыя полномочія правительственной власти, принадлежащія главѣ государства во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ, какъ монархическихъ, такъ и республиканскихъ.

V. О государственной думѣ.

36. Государственная Дума дѣлится на двѣ палаты: Земскую Палату и Палату Народныхъ Представителей.

37. Земская Палата состоитъ изъ государственныхъ гласныхъ, избираемыхъ губернскими земскими собраніями и городскими думами городовъ съ населеніемъ свыше 125000 жителей на тотъ же срокъ, на который избираются и эти учрежденія.

Земская Палата по настоящему проекту состоитъ изъ представителей отъ губернскихъ земствъ всѣхъ губерній Россійской Имперіи (на языкѣ нашего проекта наименованіе губерній носятъ также нынѣшнія области, о чемъ см. ст. 66), и отъ городовъ, имѣющихъ самостоятельное значеніе. Цифра 125000 взята потому, что она по проекту Избирательнаго Закона даетъ городу право также на самостоятельное представительство въ Палатѣ Народныхъ Представителей. Неравномѣрность срока полномочій государственныхъ гласныхъ устанавливается потому, что городскія думы и губернскія земскія собранія избираются въ настоящее время на различные сроки, и мы не видимъ особенныхъ основаній ожидать или желать въ этомъ отношеніи какихъ-либо измѣненій. Между тѣмъ, при сохраненіи этого условія установленіе единообразія въ этомъ отношеніи крайне неудобно. Назначеніе общаго трехлѣтняго срока привело бы къ тому, что однѣ думы избирали бы государственныхъ гласныхъ дважды, въ началѣ и въ концѣ періода своего существованія, и государственные гласные, избранные подъ конецъ, сохраняли бы свои полномочія даже послѣ того, какъ прежній составъ избравшихъ его думъ, можетъ быть, получилъ бы выраженіе неодобренія со стороны избирателей; слѣдующій составъ городскихъ думъ избиралъ бы государственныхъ гласныхъ лишь черезъ нѣсколько лѣтъ послѣ своего избранія. Еще большія неудобства представило бы установленіе единообразнаго четырехлѣтняго срока, который совершенно лишилъ бы нѣкоторыя земскія собранія возможности посредствомъ избранія государственныхъ гласныхъ опредѣлить свое отношеніе къ общегосударственнымъ задачамъ. Другія земскія собранія избирали бы государственныхъ гласныхъ на срокъ, превышающій ихъ собственныя полномочія, что представляетъ изъ себя явную неправильность. Разнообразіе сроковъ полномочій отдѣльныхъ государственныхъ

МВД 413326.

гласныхъ создаетъ то, что Земская Палата возобновляется по частямъ въ различные сроки и, въ противоположность другой палатѣ, возобновляемой единовременно въ полномъ своемъ составѣ, представляетъ учрежденіе, болѣе устойчивое, менѣе поддающееся случайнымъ настроеніямъ опредѣленнаго историческаго момента. Это не только не создаетъ никакихъ неудобствъ, но, наоборотъ, составляетъ одно изъ основаній существованія двухпалатной системы.

38. Отъ губерній съ населеніемъ до 500000 жителей избирается по одному государственному гласному, съ населеніемъ отъ 500000 до 1 милл. — по два, отъ 1—2 милл. — по три, съ населеніемъ отъ 2—3 милл. — по четыре, съ населеніемъ свыше 3 милл. — по пяти. Отъ городовъ съ населеніемъ отъ 125000 до 200000 жителей избирается по одному государственному гласному, отъ городовъ съ населеніемъ отъ 200—400 тыс. — по два, отъ городовъ съ населеніемъ отъ 400 тыс. до 1 милл. — по 3, свыше одного милл. — по четыре. Населеніе городовъ, имѣющее особое представительство въ Земской Палатѣ выключается изъ общаго счета населенія губерній.

Установленіе цифровыхъ величинъ въ законодательныхъ актахъ всегда представляетъ неизбѣжную условность и произвольность, съ которой приходится мириться. Въ основу принятыхъ нормъ положены два соображенія. Во 1-хъ, губерніи при значительномъ различіи въ ихъ величинѣ не могутъ быть представлены равномѣрно; необходима извѣстная пропорціональность между численностью населенія и представительствомъ. Во 2-хъ, большіе города должны быть представлены въ Земской Палатѣ особо, и притомъ относительно сильнѣе, чѣмъ губерніи. Ихъ интересы слишкомъ отличны отъ интересовъ деревни, чтобы можно было допустить безъ значительнаго вреда ихъ сліяніе съ деревней въ отношеніи къ представительству, которое привело бы къ ихъ подавленію. Между тѣмъ, города не достигли у насъ такого численнаго развитія, при которомъ можно было бы установить нормы, тождественныя съ нормами представительства отъ губерній. Принимая въ основаніе принятыя нами нормы, мы получимъ слѣдующій численный составъ Земской Палаты:

Отъ Петербурга и Москвы по 4	8
„ Варшавы и Одессы по 3	6
„ Кіева, Риги, Лодзи по 2	6
„ Вильны, Казани, Саратова, Ташкента, Тифлиса, Харькова	6
Итого отъ 13 большихъ городовъ	26
Отъ губернскихъ земскихъ собраній:	
50 губ. Европейской Россіи	165
10 губ. Царства Польскаго	23
11 губ. Кавказа	22
8 губ. Сибири	15
9 губ. Среднеазіатскихъ и Степныхъ . . .	18
Итого отъ 88 губ.	243
Всего государственныхъ гласныхъ	269

39. Избраніе государственныхъ гласныхъ производится въ земскихъ собраніяхъ въ теченіе первой ихъ очередной сессіи, а въ городскихъ думахъ — въ одномъ изъ первыхъ трехъ засѣданій послѣ обновленія ихъ состава. Въ случаѣ выбытія государственнаго гласнаго вслѣдствіе смерти, отказа или иныхъ причинъ, земское собраніе или городская дума избираетъ на его мѣсто новаго на остающійся срокъ. Избраніе государственныхъ гласныхъ производится въ земскихъ собраніяхъ и городскихъ думахъ тайной подачей голосовъ; губернскіе гласные отъ городовъ съ особымъ представительствомъ

въ Земской Палатѣ не участвуютъ въ выборѣ государственныхъ гласныхъ, производимомъ въ земскомъ собраніи; въ остальномъ порядокъ выборовъ опредѣляется избирающими собраніями.

40. Палата Народныхъ Представителей избирается на трехлѣтній срокъ. Она можетъ быть распущена Императоромъ до срока съ соблюденіемъ условій, указанныхъ въ статьѣ 32 настоящаго Основного Закона.

Трехлѣтній срокъ — одна изъ низшихъ существующихъ нормъ. Онъ существуетъ въ настоящее время въ Норвегіи, Швеціи, Даніи, Швейцаріи, Болгаріи и нѣкоторыхъ другихъ мелкихъ государствахъ; онъ существовалъ въ Германской Имперіи и Пруссіи; но въ 1888 году по иниціативѣ консервативной партіи и по желанію правительства, находившихъ его слишкомъ краткимъ, онъ измѣненъ и тамъ, и тутъ, на пятилѣтній срокъ. Срокъ болѣе краткій, именно двухлѣтній, существуетъ лишь для Палаты Представителей Соединенныхъ Штатовъ. Во Франціи и Бельгіи принятъ четырехлѣтній, въ Венгріи — пятилѣтній, въ Австріи — шестилѣтній, въ Англіи — семилѣтній срокъ. Съ точки зрѣнія послѣдовательной демократической программы правильнѣе стремиться къ сокращенію, въ предѣлахъ возможности, этихъ сроковъ. Ясно, что краткость срока приводитъ парламенты въ болѣе тѣсное соприкосновеніе съ народомъ. Кромѣ того, парламентскіе выборы являются превосходной школой, въ которой народныя массы получаютъ свое политическое образованіе. Въ виду этого важно возможное ихъ учащеніе. Однако, есть извѣстная граница, ниже которой спускаться нельзя. Прежде всего, парламентскіе выборы обходятся довольно дорого, какъ для правительства и органовъ мѣстнаго самоуправленія (не превышая, однако, стоимость общей государственной переписи), такъ, и притомъ въ гораздо большей степени, для борющихся партій, слѣдовательно, въ конечномъ счетѣ, для населенія. Далѣе они требуютъ слишкомъ сильнаго напряженія всѣхъ общественныхъ силъ, чтобы ихъ можно было производить слишкомъ часто. Извѣстно, что даже въ такой политически развитой странѣ, какъ Швейцарія, частые выборы (общегосударственные, кантональные и мѣстные), перемежающіеся съ референдумами, привели къ увеличенію абсентеизма избирателей, сравнительно съ таковымъ же въ странахъ съ болѣе рѣдкими выборами (Франція, Германія и др.). Наконецъ, самая процедура выборовъ требуетъ довольно значительнаго времени, достигающаго шести мѣсяцевъ (ст. 32 настоящаго проекта, ст. 5 и др. Избирательнаго Закона); этотъ періодъ является неизбѣжными каникулами для законодательной дѣятельности, одна длительность которыхъ не допускаетъ установленія, напр., годичнаго или даже двухгодичнаго срока. Трехлѣтній срокъ является поэтому наиболѣе удобнымъ.

Право досрочнаго распущенія Палаты признается вездѣ, гдѣ только существуетъ парламентаризмъ, съ единственнымъ исключеніемъ Норвегіи. Швейцарія и Соединенные Штаты могутъ обходиться безъ него именно потому, что въ нихъ нѣтъ парламентаризма, т. е. исполнительная власть, избираемая на опредѣленный срокъ, не только не совершенно независима отъ власти законодательной, но даже (въ Соединенныхъ Штатахъ) пользуется значительнымъ на нее вліяніемъ благодаря широкому праву veto. Досрочный роспускъ Палаты является часто единственнымъ выходомъ изъ конфликта между властью исполнительной и властью законодательной, выходомъ, состоящимъ въ обращеніи къ суду народныхъ массъ.

41. Палата Народныхъ Представителей избирается всеобщимъ равнымъ, прямымъ и тайнымъ голосованіемъ. Участвовать въ выборахъ и быть избраннымъ въ Палату Народныхъ Представителей можетъ каждый гражданинъ Россійской Имперіи мужского пола, достигшій гражданскаго совершеннолѣтія, кромѣ

а) лицъ, состоящихъ на дѣйствительной военной службѣ;
б) чиновъ уѣздной и городской полиціи;

в) лицъ, состоящихъ подъ опекой;

г) лицъ, лишенныхъ или ограниченныхъ въ правахъ по суду, и лицъ, находящихся подъ судомъ или слѣдствіемъ по обвиненію въ преступленіи, могущемъ повлечь за собою лишеніе или ограниченіе правъ.

Значеніе этой статьи установлено въ объяснительной запискѣ. Изъ обычныхъ ограниченій избирательнаго права устранены здѣсь всѣ, основанныя на имущественномъ или сословномъ положеніи лицъ.

42. Порядокъ составленія избирательныхъ списковъ и производства выборовъ въ Палату Народныхъ Представителей опредѣляется избирательнымъ закономъ.

43. Одно и то же лицо не можетъ быть одновременно членомъ обѣихъ Палатъ.

44. Члены Государственной Думы получаютъ вознагражденіе въ размѣрѣ, опредѣляемомъ закономъ.

Члены нѣкоторыхъ парламентовъ, какъ англійскаго, германскаго и другихъ, вознагражденія не получаютъ, что затрудняетъ доступъ въ него людямъ неимущимъ. Включеніе требованія о вознагражденіи въ проектъ Основного Закона является въ виду этого необходимою гарантіей того, чтобы имущественное положеніе не могло служить къ умаленію политическихъ правъ гражданъ.

45. Лица, состоящія на государственной службѣ, не нуждаются въ разрѣшеніи на вступленіе въ составъ членовъ Государственной Думы и пользуются отпускомъ на время ея сессій. Членъ Государственной Думы, въ случаѣ поступленія на государственную службу или служебнаго повышенія на ней, теряетъ свои полномочія, но можетъ быть избранъ вновь. Лица, назначенныя на постъ министра, сохраняютъ званіе члена Государственной Думы безъ переизбранія.

Первый пунктъ настоящей статьи объясняется необходимостью преградить возможность для правительства устранять то или другое политически непріятное ему лицо изъ Государственной Думы въ тѣхъ случаяхъ, когда это лицо ему подчинено. Отсутствіе подобнаго постановленія въ нѣкоторыхъ конституціяхъ давало возможность правительствамъ не допускать или ставить препятствія къ вступленію въ парламентъ либеральныхъ профессоровъ, судей и другихъ должностныхъ лицъ (Уландъ въ Вюртембергѣ). Второй пунктъ настоящей статьи предупреждаетъ возможность подкупа Народныхъ Представителей посредствомъ служебнаго назначенія или повышенія; таковое, если его получаетъ народный представитель, должно во всякомъ случаѣ получить санкцію отъ его избирателей. Но это требованіе не должно распространяться на министровъ, потому что назначеніе на постъ министра при послѣдовательно проведенной системѣ парламентаризма не можетъ имѣть значенія подкупа, но всегда обусловливается серьезными политическими соображеніями и во всякомъ случаѣ получаетъ одобреніе если не отъ избирателей даннаго министра, то отъ всего народнаго представительства. Необходимость подвергнуться переизбранію для министра въ Англіи затрудняетъ ходъ государственной жизни и нерѣдко ведетъ къ весьма неудобнымъ осложненіямъ. Это неудобство и побудило творцовъ французской конституціи сдѣлать для министровъ исключеніе изъ требованія о переизбраніи должностныхъ лицъ, получившихъ служебное повышеніе.

46. Членъ Государственной Думы во время сессіи можетъ быть задержанъ или подвергнутъ уголовному преслѣдованію не иначе, какъ съ разрѣшенія Палаты, къ которой онъ принадлежитъ, за исключеніемъ случая задержанія на мѣстѣ преступленія.

47. Сессіи обѣихъ Палатъ открываются, прерываются и закрываются одновременно.

48. Засѣданія обѣихъ Палатъ публичны. Для законности засѣданія каждой Палаты требуется присутствіе не менѣе половины ея членовъ.

49. Каждая Палата самостоятельно вырабатываетъ свой уставъ.

50. Каждая Палата избираетъ закрытой подачей голосовъ своего президента, вице-президентовъ и секретарей.

51. Члены Государственной Думы не могутъ быть привлечены къ отвѣтственности за голосованія или рѣчи въ засѣданіяхъ Палаты. Уставы Палатъ предусматриваютъ мѣры противъ злоупотребленія свободой рѣчи.

52. Рѣшенія принимаются каждой Палатой по простому большинству поданныхъ голосовъ, кромѣ случая пересмотра Основного Закона. При равенствѣ голосовъ предложеніе признается отвергнутымъ.

53. Законопроекты могутъ быть вносимы въ Государственную Думу, какъ Императоромъ, такъ и членами каждой изъ Палатъ. Законопроекты могутъ быть вносимы безразлично въ ту или другую Палату. По обсужденіи и принятіи законопроекта въ одной Палатѣ, онъ передается въ другую. Въ случаѣ предложенія этой послѣднею поправокъ, онъ возвращается на разсмотрѣніе палаты, обсуждавшей его первоначально. Проектъ, принятый обѣими Палатами, подносится на утвержденіе Императору.

Настоящая статья предоставляетъ, во-первыхъ, право законодательной иниціативы какъ исполнительной власти, такъ и обѣимъ палатамъ; само собою разумѣется, что законопроекты, исходящіе отъ Императора, должны по общему правилу, не допускающему исключеній, быть контрасигнованы какимъ-либо министромъ, который беретъ на себя отвѣтственность за нихъ передъ Государственной Думой. Во-вторыхъ, она установляетъ полное равенство обѣихъ палатъ, не создавая преимуществъ для какой-либо изъ нихъ въ сферѣ дѣятельности законодательной въ тѣсномъ смыслѣ слова, ни въ области финансовой, ни въ правахъ контроля надъ дѣятельностью власти исполнительной.

54. Государственная роспись устанавливается не болѣе, чѣмъ на годичный срокъ въ законодательномъ порядкѣ. Налоги, подати и пошлины могутъ быть устанавливаемы либо въ государственной росписи, либо независимо отъ нея въ законодательномъ порядкѣ. Отчеты о выполненіи государственной росписи представляются на разсмотрѣніе и утвержденіе Государственной Думы.

55. Члены Государственной Думы имѣютъ право дѣлать запросы какъ каждому министру въ отдѣльности, такъ и Совѣту Министровъ въ цѣломъ.

VI. О министрахъ.

56. Министры назначаются и увольняются указами Императора. Они составляютъ въ своей совокупности Совѣтъ Министровъ.

57. Одинъ изъ министровъ, предсѣдательствующій въ Совѣтѣ ихъ, носитъ званіе государственнаго канцлера. Прочіе министры назначаются по его представленію.

Министры суть назначаемыя и увольняемыя главой государства должностныя лица, которыя 1. содѣйствуютъ главѣ государства въ осуществле-

ніи имъ правъ верховнаго управленія, въ качествѣ его совѣтниковъ и помощниковъ, 2. являются высшими органами подчиненнаго управленія, стоящими во главѣ его отдѣльныхъ отраслей. Въ силу этого двойственнаго положенія министры, по мѣткому выраженію одного изъ русскихъ юристовъ, составляютъ какъ бы посредствующія звенья между верховнымъ и подчиненнымъ управленіемъ. Отъ нихъ исходитъ или, по крайней мѣрѣ, при ихъ дѣятельномъ участіи установливается общая программа правительственной политики, находящая непосредственное осуществленіе въ актахъ верховнаго управленія и руководящая дѣятельностью управленія подчиненнаго. Необходимость единства программы обусловливаетъ собой потребность въ извѣстной солидарности политическихъ убѣжденій министровъ и въ согласованности ихъ дѣйствій. Эта потребность находитъ себѣ внѣшнее выраженіе въ томъ, что министры въ своей совокупности образуютъ коллегіальное учрежденіе подъ названіемъ совѣта министровъ и что одинъ изъ нихъ занимаетъ среди прочихъ руководящее положеніе, предсѣдательствуя въ совѣтѣ и являясь совѣтникомъ главы государства при назначеніи своихъ коллегъ. Такая организація министерскаго управленія до извѣстной степени осуществляется и въ абсолютныхъ государствахъ, но въ конституціонныхъ и, въ особенности, въ такъ называемыхъ парламентарныхъ, она представляется безусловно необходимой.

Министры повсюду назначаются и увольняются главой государства, но это право не вездѣ осуществляется монархомъ или президентомъ республики вполнѣ свободно. Въ нѣкоторыхъ государствахъ, какъ, напримѣръ, въ Англіи, Бельгіи, Италіи министры всегда назначаются изъ среды партіи или группы партій, имѣющей большинство въ парламентѣ или, по крайней мѣрѣ, въ нижней палатѣ. При этомъ, обыкновенно, составленіе министерства или „кабинета“, поручается вождю, а за неимѣніемъ такового, одному изъ наиболѣе выдающихся представителей парламентскаго большинства. Этотъ послѣдній выбираетъ себѣ товарищей и, заручившись ихъ согласіемъ войти въ кабинетъ, вмѣстѣ съ ними получаетъ формальное назначеніе отъ главы государства, причемъ самъ становится „первымъ министромъ“ или „президентомъ совѣта министровъ“. Логическимъ послѣдствіемъ такого способа образованія министерства является выходъ въ отставку всего кабинета или его единичныхъ членовъ въ случаѣ неодобренія большинствомъ парламента общей политики правительства или отдѣльныхъ правительственныхъ актовъ. Изложенная система управленія, существующая далеко не во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ, и есть то, что, обыкновенно, называютъ парламентарнымъ режимомъ въ тѣсномъ смыслѣ этого слова. Премущества парламентаризма хорошо извѣстны, но при обсужденіи вопроса о его примѣненіи въ той или другой странѣ слѣдуетъ имѣть въ виду, что парламентарная система управленія нигдѣ не установлена закономъ, но повсюду является результатомъ такъ называемыхъ „конституціонныхъ соглашеній“, т. е. постепенно образующагося политическаго обычая. Она и не можетъ быть формально предписана конституціей, ибо практическое осуществленіе ея возможно лишь при существованіи въ парламентѣ сплоченнаго большинства, имѣющаго опредѣленную программу и признанныхъ вождей, что далеко не всюду имѣетъ мѣсто. Конституція можетъ лишь способствовать развитію парламентарнаго режима путемъ постановленій, создающихъ для него благопріятную почву. Къ числу такихъ постановленій принадлежатъ вышеупомянутыя положенія статей 56 и 57, обезпечивающія согласованность дѣятельности министровъ (въ особенности, установляемое ст. 57 назначеніе министровъ по представленію государственнаго канцлера), а также помѣщенная ниже статья 61, признающая коллективную отвѣтственность всѣхъ министровъ за общую политику правительства.

Проектъ присвояетъ первому министру наименованіе государственнаго канцлера, такъ какъ слово это является привычнымъ для русскаго уха и, отчасти по историческимъ воспоминаніямъ, отчасти подъ вліяніемъ терминологіи, принятой въ сосѣдней имперіи, связывается съ представленіемъ о высшемъ государственномъ сановникѣ.

58. Министры, даже если они и не состоятъ членами Государственной Думы, могутъ присутствовать въ засѣданіяхъ каждой изъ Па-

латъ Государственной Думы съ правомъ совѣщательнаго голоса. Присутствіе министра въ засѣданіи обязательно, если Палата признаетъ это необходимымъ.

Какъ видно изъ настоящей статьи, проектъ предполагаетъ возможнымъ назначеніе министровъ, какъ изъ среды членовъ государственной думы, такъ изъ числа прочихъ гражданъ (разумѣется, за исключеніемъ тѣхъ, которые по своему юридическому положенію, напримѣръ, вслѣдствіе ограниченія правъ по суду, не могутъ занимать государственныхъ и общественныхъ должностей). Несовмѣстимость должности министра съ званіемъ народнаго представителя, устанавливаемая нѣкоторыми конституціями (напримѣръ, сѣверо-американской), разобщаетъ правительственную власть съ законодательной и препятствуетъ развитію парламентарной системы управленія. Съ другой стороны, и ограниченіе круга лицъ, изъ числа которыхъ могутъ назначаться министры, членами парламента, нежелательно, особенно въ странѣ, бѣдной политическимъ опытомъ и спеціальными познаніями, такъ какъ это безъ нужды затруднило бы доступъ къ государственной дѣятельности выдающимся людямъ и, можетъ быть, именно тѣмъ, которые въ извѣстный моментъ были бы наиболѣе пригодными для руководительства той или иной отраслью управленія.

Министры, хотя бы они и не состояли членами государственной думы, присутствуютъ въ засѣданіяхъ палатъ, какъ въ тѣхъ случахъ, когда они сами признаютъ это нужнымъ, такъ и по требованію той или иной палаты. При этомъ они имѣютъ право участія въ преніяхъ, но въ голосованіи участвуютъ лишь тогда, когда состоятъ членами соотвѣтствующей палаты.

59. Министры обязаны по запросамъ членовъ Государственной Думы давать Палатамъ объясненія.

Обязанность министровъ отвѣчать на запросы членовъ народнаго представительства и давать по поводу нихъ объясненія палатамъ является весьма важнымъ средствомъ для освѣдомленности парламента о ходѣ государственныхъ дѣлъ и для контроля его за дѣятельностью правительства. Обязанность эта уже сама по себѣ представляетъ извѣстную нравственную сдержку противъ злоупотребленій, превышенія и бездѣйствія власти. Дальнѣйшимъ развитіемъ права запросовъ является регулируемое уставами палатъ право ихъ дѣлать постановленія, формулирующія ихъ мнѣніе о дѣйствіяхъ министровъ, причемъ въ государствахъ парламентарныхъ постановленія, выражающія недовѣріе къ правительству, налагаютъ на министровъ обязанность выйти въ отставку.

60. Каждый министръ въ отдѣльности отвѣтственъ: 1. за свои личныя дѣйствія и распоряженія, 2. за дѣйствія и распоряженія подчиненныхъ ему лицъ, основанныя на его указаніяхъ и 3. за указы и акты Императора, скрѣпленные его подписью.

61. Всѣ министры въ совокупности отвѣтственны предъ Государственной Думой за общій ходъ государственнаго управленія во время пребыванія ихъ въ должности.

62. Министры, за совершенныя ими при отправленіи должности нарушенія закона или правъ гражданъ, подлежатъ гражданской и уголовной отвѣтственности на общемъ основаніи, наравнѣ съ прочими должностными лицами. Сверхъ того, они могутъ быть привлекаемы къ отвѣтственности въ особомъ порядкѣ каждою изъ Палатъ за умышленное нарушеніе Основного Государственнаго Закона, а также за нанесеніе тяжкаго ущерба интересамъ государства превышеніемъ, бездѣйствіемъ или злоупотребленіемъ власти.

63. Въ случаѣ привлеченія министра къ отвѣтственности одной или обѣими Палатами, онъ судится особымъ судомъ, состоящимъ

подъ предсѣдательствомъ президента Верховнаго Суда изъ членовъ сего Суда и представителей высшаго кассаціоннаго суда Имперіи. Порядокъ судопроизводства опредѣляется особымъ закономъ.

64. Въ означенномъ въ предыдущей статьѣ порядкѣ суда министры могутъ быть приговариваемы лишь къ отрѣшенію отъ должности съ воспрещеніемъ занимать государственныя и общественныя должности въ теченіе срока, не превышающаго пяти лѣтъ.

65. Помилованіе осужденнаго министра можетъ состояться лишь по ходатайству той Палаты, постановленіемъ которой онъ привлеченъ къ суду.

Министры суть должностныя лица государства и, какъ таковыя, за совершаемыя ими при отправленіи должности правонарушенія подлежатъ гражданской и уголовной отвѣтственности на общемъ основаніи (см. ст. 21). Особенность ихъ положенія въ этомъ отношеніи сравнительно съ прочими должностными лицами заключается лишь въ томъ, что они отвѣтственны не только за свои личныя распоряженія, но и за скрѣпленные ихъ подписью акты монарха (ст. 60). Но, какъ показываетъ политическій опытъ, эта общая отвѣтственность государственныхъ чиновниковъ, даже и при правильной ея организаціи, оказывается недостаточной для обезпеченія законности управленія и согласія его съ государственными интересами. Нужна еще существующая въ большинствѣ конституціонныхъ государствъ особая отвѣтственность министровъ, осуществляемая въ спеціальномъ порядкѣ. Прежде всего обычный порядокъ привлеченія къ судебной отвѣтственности и преданія суду является не всегда пригоднымъ. Какъ бы хорошо ни было организовано въ странѣ правосудіе, высокое положеніе министра, а, главное, отвѣтственность его и за дѣйствія монарха, можетъ оказать извѣстное вліяніе, если не на судебные органы въ тѣсномъ смыслѣ слова, то на тѣхъ должностныхъ лицъ, на обязанности которыхъ лежитъ возбужденіе судебнаго преслѣдованія, и, такимъ образомъ, затруднить преданіе министра суду. Далѣе, самыя преступленія министровъ по службѣ обладаютъ особенными свойствами. Министры дѣйствуютъ въ области не только подчиненнаго, но и верховнаго управленія, т. е. въ такой сферѣ, гдѣ законъ предоставляетъ правительству широкія дискреціонныя полномочія. Поэтому проступки, совершаемые ими противъ государственныхъ интересовъ, часто представляютъ собой нарушенія не столько буквы, сколько духа законовъ. Ихъ можно подвести лишь подъ общія понятія превышенія и бездѣйствія власти и злоупотребленія ею, но они не поддаются болѣе точной и детальной юридической квалификаціи. Тяжесть этихъ проступковъ, а иногда и самая наличность ихъ опредѣляется не столько самымъ фактомъ нарушенія болѣе или менѣе важнаго постановленія, сколько тяжестью политическихъ послѣдствій ихъ для государства. Прямое нарушеніе опредѣленныхъ постановленій конституціи при извѣстныхъ условіяхъ можетъ быть вполнѣ оправдано, какъ напримѣръ принятіе чрезвычайныхъ мѣръ въ случаяхъ крайней необходимости, не предусмотрѣнныхъ закономъ, управленіе безъ законнаго бюджета при случайномъ запозданіи сессіи парламента. Съ другой стороны дѣйствія, не выходящія за предѣлы компетенціи министра и не имѣющія признаковъ формальной противозаконности, могутъ составлять тяжкое преступленіе съ нравственной и политической точки зрѣнія, какъ напр. сознательное вовлеченіе государства въ безполезную и гибельную войну. Въ Англіи при привлеченіи министровъ къ отвѣтственности, дѣятельность ихъ оцѣнивалась не только съ точки зрѣнія законности, но и съ точки зрѣнія „добросовѣстности и полезности“. Поэтому разсмотрѣніе дѣлъ о проступкахъ министровъ обыкновенными судебными органами, привыкшими прилагать къ фактамъ точныя законодательныя опредѣленія и не всегда способными входить въ ихъ политическую оцѣнку, представляется нецѣлесообразнымъ. Наконецъ, и наказанія, которымъ могутъ быть подвергнуты министры за специфическія правонарушенія, возможныя при отправленіи ихъ должности, должны носить особый характеръ. Во-первыхъ, они не должны быть слишкомъ суровы, ибо мотивомъ проступковъ министровъ

часто является не злая воля въ собственномъ смыслѣ слова, а лишь неправильное пониманіе интересовъ государства и своихъ обязанностей предъ нимъ. Затѣмъ цѣль наказанія въ данномъ случаѣ не столько уголовная, сколько политическая; она заключается, главнымъ образомъ, въ лишеніи виновнаго возможности продолжать свою вредную для государства дѣятельность, что во многихъ случаяхъ достигается простымъ отрѣшеніемъ его отъ должности. Поэтому въ государствахъ, гдѣ благодаря парламентарному режиму, выходъ министра въ отставку можетъ быть вызванъ простымъ выраженіемъ ему недовѣрія со стороны парламента, особый порядокъ привлеченія министровъ къ суду перестаетъ примѣняться, какъ устарѣвшее и ненужное болѣе оружіе. Но на случай возможныхъ отклоненій государственной жизни отъ нормальнаго теченія оружіе это должно вездѣ храниться про запасъ въ арсеналѣ конституціонныхъ гарантій.

Что касается наиболѣе цѣлесообразнаго порядка осуществленія министерской отвѣтственности, то самымъ компетентнымъ органомъ для привлеченія министровъ къ суду является народное представительство, какъ учрежденіе, имѣющее возможность постоянно контролировать дѣятельность правительства и оцѣнивать ее съ политической точки зрѣнія. Обыкновенно, право привлеченія министровъ къ отвѣтственности предоставляется лишь нижней палатѣ, что вполнѣ умѣстно тамъ, гдѣ верхняя палата имѣетъ аристократическій характеръ или состоитъ изъ членовъ, назначаемыхъ главой государства. Но въ странахъ, гдѣ и верхняя палата является выборной, нѣтъ основанія отказывать ей въ правѣ преданія министровъ суду (ст. 62). Судебное разбирательство и произнесеніе приговора предоставляется въ однихъ государствахъ верхней палатѣ, въ другихъ верховному суду или особому высшему трибуналу. Первая система не можетъ быть признана правильной. Верхняя палата, каковъ бы ни былъ ея составъ, есть чисто политическое собраніе, не представляющее необходимыхъ гарантій для безпристрастнаго отправленія правосудія. Притомъ въ случаяхъ, когда преступленіе министра состоитъ въ нарушеніи конституціи въ ущербъ полномочіямъ палатъ, эти послѣднія могутъ считаться потерпѣвшей стороной, и облеченіе одной изъ нихъ правами судьи могло бы повлечь за собой превращеніе акта правосудія въ актъ политической мести, какъ это и бывало неоднократно въ исторіи. Предпочтительно поэтому разсмотрѣніе дѣлъ о проступкахъ министровъ въ особомъ учрежденіи, имѣющемъ чисто судебный характеръ, но вмѣстѣ съ тѣмъ спеціально предназначенномъ лишь для этого рода дѣлъ. По настоящему проекту, такое учрежденіе составляется изъ верховнаго суда (см. ст. 75—78) съ включеніемъ въ него представителей высшаго кассаціоннаго суда (который и по введеніи представительнаго образа правленія можетъ входить въ составъ сената, ст. 64). Наказаніе министра, признаннаго виновнымъ согласно вышеизложеннымъ соображеніямъ, должно заключаться въ отрѣшеніи отъ должности, причемъ для предупрежденія возможности немедленнаго назначенія осужденнаго на тотъ же или иной постъ, эта мѣра должна соединяться съ воспрещеніемъ занимать государственныя и общественныя должности въ теченіе опредѣленнаго промежутка времени (ст. 64). Устраненіе отъ государственной и общественной дѣятельности на всю жизнь должно быть признано карой слишкомъ тяжкой и не оправдываемой дѣйствительной необходимостью. Помилованіе осужденнаго министра допускается лишь по ходатайству палаты, привлекшей его къ отвѣтственности, ибо въ противномъ случаѣ министерская отвѣтственность могла бы сдѣлаться призрачной (ст. 65 и 35).

VII. **Мѣстныя учрежденія Россійской Имперіи.**

66. Россійская Имперія дѣлится на губерніи, губерніи на уѣзды, уѣзды на волости или соотвѣтствующія имъ единицы иного наименованія. Города выдѣляются изъ волостей въ самостоятельныя единицы, тѣ же города, которые имѣютъ свыше 125000 жителей, выдѣляются изъ уѣздовъ. Границы между губерніями и уѣздами измѣ-

няются въ законодательномъ порядкѣ; границы между волостями измѣняются земскими собраніями.

Исходя изъ мысли, что въ существующемъ нынѣ разнообразіи наименованій административныхъ дѣленій Россіи нѣтъ никакой надобности, но есть значительное неудобство, составители настоящаго Проекта вводятъ большее въ этомъ отношеніи единообразіе, устраняя области и „земли“ (Земля Войска Донского). Они приняли въ основу административнаго дѣленія существующія нынѣ губерніи и области, уже до нѣкоторой степени освященныя исторіей. Нѣтъ никакого сомнѣнія, что печать произвола, продиктовавшаго въ свое время это дѣленіе, далеко не вполнѣ еще стерлась, и что нынѣшнее раздѣленіе губерній и областей далеко не всегда соотвѣтствуетъ національному составу населенія и его хозяйственнымъ интересамъ. Однако, новое распредѣленіе губерній и уѣздовъ можетъ быть сдѣлано лишь послѣ тщательнаго ознакомленія съ мѣстными потребностями, которое доступно только Государственной Думѣ, избранницѣ населенія. Возможность такого перераспредѣленія губерній предусматривается настоящей статьей Проекта.

67. Губерніи, уѣзды и волости, или соотвѣтствующія имъ единицы образуютъ самоуправляющіеся союзы, именуемые земствами. Города, какъ выдѣленные изъ уѣздовъ, такъ и входящіе въ ихъ составъ, образуютъ особые самоуправляющіеся союзы.

68. Мѣстное самоуправленіе должно быть основано на всеобщемъ, равномъ, прямомъ и тайномъ голосованіи. Каждое лицо, имѣющее право участія въ выборахъ въ Палату Народныхъ Представителей, имѣетъ право такого же участія въ мѣстныхъ выборахъ, если оно имѣло осѣдлость въ данномъ уѣздѣ или городѣ въ теченіе опредѣленнаго срока, не превышающаго одного года. Собранія высшихъ самоуправляющихся союзовъ могутъ быть избираемы собраніями низшихъ такихъ же союзовъ.

Тѣ же самыя основанія, которыя заставляютъ строить парламентское избирательное право на основѣ всеобщаго голосованія, заставляютъ положить его же въ основу и мѣстныхъ выборовъ. Но тутъ, конечно, необходимо установить нѣкоторый цензъ осѣдлости, опредѣляемый фактическимъ проживаніемъ, или же для лицъ, хотя бы и не проживающихъ непрерывно въ данной мѣстности, но имѣющихъ съ нею юридическую связь, уплатой налоговъ. Нѣтъ, однако, никакой надобности чрезмѣрно увеличивать цензъ осѣдлости, дающей право на участіе въ мѣстныхъ выборахъ; обыкновенно нѣсколько мѣсяцевъ жизни въ городѣ или въ деревнѣ сближаютъ человѣка съ мѣстными интересами. Настоящій проектъ устанавливаетъ годичный срокъ, какъ максимальный, предоставляя пониженіе его закону или мѣстнымъ постановленіямъ. Утверждая мѣстное самоуправленіе въ его послѣднемъ основаніи на всеобщемъ и притомъ прямомъ голосованіи, настоящій проектъ не считаетъ нужнымъ предрѣшать вопросъ, должны ли земскія собранія высшихъ самоуправляющихся союзовъ (губерній, а можетъ быть, и уѣздовъ) избираться непосредственно народомъ или земскими собраніями низшихъ союзовъ (уѣздовъ, а можетъ быть, и волостей), какъ это имѣетъ мѣсто нынѣ по отношенію къ губернскимъ земскимъ собраніямъ. Такая система избранія не противорѣчитъ принципу прямыхъ выборовъ, какъ какъ косвенными въ точномъ смыслѣ этого слова являются выборы только тогда, когда они производятся спеціально для того избранными выборщиками (выборы президента Соединенныхъ Штатовъ, депутатовъ прусскаго ландтага). Тѣмъ не менѣе, во избѣжаніе недоразумѣній, въ статьѣ 68 настоящаго проекта сдѣлана послѣдняя оговорка, допускающая сохраненіе системы избранія губернскихъ гласныхъ уѣздными земскими собраніями, но вмѣстѣ съ тѣмъ и не закрѣпляющая ея во что бы то ни стало; рѣшеніе вопроса предоставляется законодательной дѣятельности Государственной Думы.

69. Устройство и предѣлы вѣдомства земскихъ и городскихъ учрежденій опредѣляются законами и въ предѣлахъ послѣдняго постановленіями губернскихъ земскихъ собраній.

70. Губернскія земства могутъ вступать въ соглашенія между собою для совмѣстнаго веденія дѣлъ, общихъ нѣсколькимъ губерніямъ. Подобныя соглашенія могутъ заключаться либо на опредѣленный срокъ, либо безъ обозначенія срока. Устройство органовъ для завѣдыванія такими дѣлами предоставляется усмотрѣнію и соглашенію земствъ.

Соглашенія между земствами, предусматриваемыя настоящею статьею, могутъ заключаться по весьма разнообразнымъ побужденіямъ и ради весьма разнообразныхъ цѣлей. Возможны соглашенія въ цѣляхъ ветеринарныхъ, санитарныхъ, сельскохозяйственныхъ, въ цѣляхъ лучшаго устройства путей сообщенія, для совмѣстной организаціи народнаго образованія, или же для цѣлаго ряда подобныхъ цѣлей. Такъ, напр., мы полагаемъ возможнымъ, что губерніи польскія, небольшія по объему и однородныя по условіямъ быта, могутъ соединиться въ одну областную земскую организацію.

Устройство органовъ для завѣдыванія общими дѣлами предоставляется соглашенію земствъ. Такимъ образомъ, не отрѣзывается возможность ни устройства особыхъ делегацій отъ губернскихъ земствъ, ни даже образованія въ будущемъ особыхъ областныхъ земскихъ собраній.

VIII. О судебной власти.

71. Судебная власть осуществляется лицами и учрежденіями, правительственной власти не подчиненными. Въ одномъ лицѣ или учрежденіи не могутъ совмѣщаться административная и судебная власти.

72. Судьи смѣняются только по опредѣленію суда.

73. Судъ надъ обвиняемыми въ преступленіяхъ печати и государственныхъ не можетъ быть производимъ иначе, какъ при участіи присяжныхъ засѣдателей.

74. Никто не можетъ быть исключенъ изъ списковъ присяжныхъ засѣдателей на основаніи своего происхожденія, имущественнаго или общественнаго положенія.

Установивъ въ статьяхъ 71—73 принципы раздѣленія судебной и административной властей и несмѣняемости судей и признавъ обязательность суда присяжныхъ для тѣхъ дѣлъ, въ которыхъ гарантія отсутствія давленія со стороны исполнительной власти особенно нужна, настоящій проектъ счелъ нужнымъ предупредить классовой или сословный характеръ юстиціи посредствомъ отмѣны нынѣшнихъ, признаныхъ Судебными Уставами условій имущественнаго и сословнаго права цензa для присяжныхъ засѣдателей. По проекту въ списки присяжныхъ засѣдателей должны заноситься лица безъ различія ихъ происхожденія, имущественнаго и общественнаго положенія. Такимъ образомъ, судъ присяжныхъ долженъ быть дѣйствительно судомъ народнымъ.

IX. О Верховномъ Судѣ.

75. Верховный Судъ учреждается для охраненія Основного Государственнаго Закона отъ нарушеній и для разрѣшенія споровъ объ его истолкованіи.

Верховный Судъ есть учрежденіе, спеціально предназначенное для охраны конституціи отъ нарушеній и притомъ, главнымъ образомъ, отъ

нарушеній со стороны высшихъ органовъ государства, не исключая и законодательныхъ. Его не слѣдуетъ смѣшивать ни съ кассаціоннымъ судомъ, являющимся высшей инстанціей для прочихъ судовъ по дѣламъ гражданскимъ и уголовнымъ, ни съ такъ называемыми органами административной юстиціи, отмѣняющими незаконныя рѣшенія распоряженій административныхъ учрежденій и разрѣшающими взаимныя между ними пререканія о предѣлахъ ихъ вѣдомства. Верховный Судъ выполняетъ по отношенію къ органамъ верховной власти тѣ же функціи, какія административные суды осуществляютъ по отношенію къ органамъ подчиненнаго управленія. Основные законы, какъ и всякіе другіе, могутъ подвергаться нарушеніямъ со стороны государственныхъ органовъ. При этомъ въ государствахъ, гдѣ конституціонные законы отличаются отъ обыкновенныхъ въ отношеніи порядка ихъ изданія и измѣненія, особенность первыхъ заключается въ томъ, что нарушительницей ихъ можетъ явиться не только правительственная власть, но и законодательная, если она издаетъ законы, несогласные съ положеніями конституціи безъ соблюденія требованій, установленныхъ для измѣненія этой послѣдней (см. ниже ст. 79). Возможно, напр., предположить, что законодательное собраніе подъ впечатлѣніемъ извѣстнаго момента большинствомъ нѣсколькихъ голосовъ и безъ двукратнаго обсужденія приметъ законъ, ограничивающій равноправность гражданъ или вводящій предварительную цензуру и что этотъ законъ будетъ затѣмъ санкціонированъ и обнародованъ. Здѣсь приведенъ примѣръ сознательнаго нарушенія конституціи, но оно можетъ явиться также результатомъ ошибки, недосмотра, неправильнаго истолкованія конституціонныхъ положеній. Практика Соединенныхъ Штатовъ показываетъ, что противоконституціонные законодательные акты встрѣчаются гораздо чаще, нежели это можно себѣ представить съ перваго взгляда. Какія же гарантіи противъ нихъ можетъ дать конституція? Единственнымъ вполнѣ надежнымъ средствомъ защиты конституціи въ данномъ случаѣ должна быть признана судебная ея охрана, т. е. право суда при разсмотрѣніи отдѣльныхъ дѣлъ, подлежащихъ его вѣдѣнію, провѣрять согласіе законовъ съ конституціей и отказывать въ примѣненіи неконституціоннымъ законамъ. Но эта задача, какъ по важности затрогиваемыхъ выполненіемъ ея политическихъ интересовъ, такъ и по высокому положенію тѣхъ органовъ государства, отъ которыхъ могутъ исходить нарушенія конституціи, не можетъ быть ввѣрена ни обыкновеннымъ гражданскимъ и уголовнымъ судамъ, ни учрежденіямъ административной юстиціи. Она требуетъ спеціальнаго судебнаго органа, представляющаго особыя гарантіи безпристрастія и обладающаго непререкаемымъ авторитетомъ какъ для гражданъ, такъ и для высшихъ государственныхъ учрежденій. Такой органъ, обыкновенно именуемый верховнымъ судомъ, существуетъ въ настоящее время лишь въ немногихъ государствахъ, а именно въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ и въ нѣкоторыхъ другихъ американскихъ республикахъ, а также въ Швейцаріи (гдѣ, впрочемъ, онъ можетъ провѣрять конституціонность лишь кантональныхъ, но не федеральныхъ законовъ). Въ извѣстной, слабой, впрочемъ, степени, идея конституціонной юстиціи осуществлена также въ нѣкоторыхъ нѣмецкихъ государствахъ (наприм., въ Саксоніи, Ольденбургѣ). Во всѣхъ остальныхъ конституціонныхъ государствахъ суды не имѣютъ права входить въ разсмотрѣніе вопроса о согласіи законовъ съ конституціей. Такое право является, разумѣется, совершенно излишнимъ и безцѣльнымъ тамъ, гдѣ, какъ въ Англіи, не существуетъ формальнаго различія между конституціей и обыкновенными законами. Но при наличности указаннаго различія отсутствіе судебной охраны основныхъ законовъ представляетъ, несомнѣнно, существенный пробѣлъ, который является особенно важнымъ и можетъ быть опаснымъ въ тѣхъ случаяхъ, когда конституціонныя положенія не успѣли укорениться въ правосознаніи народной массы и не освящены долговременной привычкой къ нимъ. Въ такомъ положеніи, конечно, будетъ находиться и русская конституція въ первое время послѣ ея введенія, что̀ и дѣлаетъ особенно настоятельной потребность въ высшемъ конституціонномъ судѣ. При обсужденіи организаціи конституціонной юстиціи въ Россіи можетъ возникнуть вопросъ о порученіи ея сенату, который въ настоящее время является у насъ кассаціоннымъ судомъ (кас-

саціонные департаменты) и вмѣстѣ съ тѣмъ высшимъ административнымъ судилищемъ (1-й и 2-й департаменты). Въ принципѣ нельзя ничего возразить противъ соединенія упомянутыхъ функцій съ конституціонной юстиціей въ одномъ высшемъ судебномъ учрежденіи, но этому противятся весьма серьезныя практическія и историческія соображенія. Отдавая должную дань справедливости дѣятельности сената, которому при крайне неблагопріятныхъ условіяхъ, создаваемыхъ бюрократическимъ режимомъ для охраны права, и несмотря на неудовлетворительные во многихъ отношеніяхъ составъ и организацію, въ общемъ, удалось до сихъ поръ сохранить за собою значеніе охранителя законности, — составители настоящаго проекта, какъ уже объ этомъ упоминалось выше, полагаютъ, что и въ конституціонной Россіи сенатъ, при условіи преобразованія его въ смыслѣ независимости и спеціальнаго образованія сенаторовъ, могъ бы остаться въ качествѣ высшаго кассаціоннаго и административнаго суда. Но, при традиціонныхъ отношеніяхъ формальнаго подчиненія, существующихъ между сенатомъ и верховной властью, онъ едва ли можетъ обладать достаточно высокимъ авторитетомъ для того, чтобы выступить въ роли судьи надъ актами высшихъ государственныхъ органовъ, т. е. императора и государственной думы. Поэтому въ проектѣ предусматривается учрежденіе особаго Верховнаго Суда спеціально для цѣлей конституціонной юстиціи.

76. Власти Верховнаго Суда предоставляется:

1. отмѣнять правительственныя распоряженія и иные не имѣющіе силы закона акты государственныхъ властей, несогласные съ законами, если распоряженія и акты эти не подлежатъ разсмотрѣнію прочихъ судебныхъ мѣстъ;
2. отмѣнять правительственныя распоряженія и судебные приговоры, основанные на законоположеніяхъ, противныхъ Основному Государственному Закону или изданныхъ съ нарушеніемъ установленнаго порядка законодательства;
3. отмѣнять незаконно произведенные выборы въ Государственную Думу;
4. разрѣшать всѣ могущіе возникнуть споры объ истолкованіи Основнаго Государственнаго Закона.

Нарушенія основныхъ, такъ же какъ и обыкновенныхъ законовъ, могутъ прежде всего исходить отъ правительства, т. е. отъ главы государства, министровъ и подчиненныхъ имъ учрежденій. Одною изъ гарантій противъ незаконныхъ дѣйствій правительственной власти является отвѣтственность министровъ. Но, какъ показываетъ политическій опытъ, гарантія эта не всегда достаточна. Отвѣтственность министровъ въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, т. е. преданіе ихъ суду, есть тяжеловѣсное и обоюдоострое оружіе, пускаемое обыкновенно, въ ходъ лишь въ крайнихъ случаяхъ, при умышленномъ и упорномъ нарушеніи конституціи, грозящемъ тяжкими послѣдствіями для государства. Между тѣмъ возможны правонарушенія, не имѣющія столь серьезныхъ практическихъ послѣдствій и совершаемыя въ силу ошибки, недосмотра или добросовѣстнаго заблужденія. Кромѣ того, народное представительство, осуществляющее отвѣтственность министровъ не есть органъ, спеціально предназначенный для охраны права и имѣющій всѣ необходимыя для того свойства. Въ парламентѣ политическія соображенія всегда могутъ взять верхъ надъ юридическими. Если правительство, въ общемъ, слѣдуетъ политикѣ парламентскаго большинства, отдѣльныя незаконныя дѣйствія его могутъ не только остаться безнаказанными, но даже встрѣтить одобреніе. Подтвержденіе этому можно найти въ недавней исторіи Франціи, напр., въ образѣ дѣйствій правительства и палатъ въ извѣстномъ дѣлѣ Дрейфуса.

Вторымъ, и во многихъ случаяхъ, болѣе надежнымъ средствомъ для обезпеченія законности управленія служитъ контроль обыкновенныхъ и административныхъ судовъ, изъ которыхъ первые могутъ при рѣшеніи подвѣдомственныхъ имъ дѣлъ отказывать въ примѣненіи правительствен-

нымъ распоряженіямъ, несогласнымъ съ закономъ, а вторые могутъ отклонять такія распоряженія. Но во многихъ конституціонныхъ государствахъ контроль судовъ надъ законностью дѣйствій правительства подлежитъ существеннымъ ограниченіямъ. Такъ во Франціи гражданскіе и уголовные суды не могутъ входить въ разсмотрѣніе законности правительственныхъ распоряженій, административнымъ же судамъ это право принадлежитъ лишь по отношенію къ административнымъ актамъ въ тѣсномъ смыслѣ слова, за исключеніемъ актовъ верховнаго управленія (actes de gouvernement), исходящихъ отъ президента республики. Въ будущей конституціонной Россіи судебнымъ учрежденіямъ съ сенатомъ во главѣ должно быть, конечно, предоставлено право входить въ разсмотрѣніе законности правительственныхъ распоряженій, но въ настоящее время трудно предрѣшить, будетъ ли это право простираться на всѣ безъ исключенія правительственные акты или же нѣкоторые изъ нихъ могутъ быть изъяты отъ контроля сената и обыкновенныхъ судовъ. Подобныя изъятія могутъ имѣть оправданіе въ опасеніи, что по отношенію къ извѣстнаго рода распоряженіямъ, напр., къ указамъ императора, право контроля не будетъ осуществляться общими судебными мѣстами достаточно энергично. Отнюдь не высказываясь принципіально въ пользу такихъ изъятій, но лишь предвидя ихъ возможность, составители настоящаго проекта считаютъ необходимымъ во всякомъ случаѣ предоставить верховному суду отмѣнять тѣ незаконные правительственные акты, которые по тѣмъ или инымъ причинамъ не будутъ подлежать разсмотрѣнію сената и обыкновенныхъ судовъ.

Незаконные акты могутъ исходить не только отъ правительства, но и отъ другихъ органовъ государства, напр., отъ земскихъ собраній и городскихъ думъ, отъ палатъ государственной думы. Нѣкоторые изъ этихъ актовъ едва ли возможно поставить подъ контроль общихъ судебныхъ учрежденій; органомъ, компетентнымъ для оцѣнки ихъ законности, является лишь верховный судъ. Напримѣръ, если земская палата, вопреки ст. 47 проектированной конституціи, постановитъ продолжать свои засѣданія послѣ распущенія палаты народныхъ представителей, это постановленіе можетъ быть или немедленно отмѣнено верховнымъ судомъ по иниціативѣ монарха, или признано недѣйствительнымъ впослѣдствіи по почину вновь собравшейся нижней палаты. Дальнѣйшая и наиболѣе важная задача верховнаго суда заключается въ охранѣ конституціи отъ противорѣчащихъ ей законодательныхъ актовъ, т. е. постановленій обѣихъ палатъ, утвержденныхъ монархомъ. Верховному суду, однако, не можетъ быть дано право отмѣны подобныхъ законовъ, ибо такое право въ сущности сдѣлало бы его законодательнымъ органомъ на ряду съ государственной думой и императоромъ. Чтобы остаться въ роли судебнаго учрежденія, верховный судъ долженъ имѣть лишь возможность препятствовать исполненію противоконституціонныхъ законовъ правительствомъ и судами. Это достигается предоставленіемъ ему права отмѣнять правительственныя распоряженія и судебные приговоры, основанные на законоположеніяхъ, противныхъ основному закону или изданныхъ съ нарушеніемъ установленнаго порядка законодательства. Такимъ образомъ, практическое дѣйствіе неконституціоннаго закона будетъ парализовано, но вмѣстѣ съ тѣмъ верховный судъ не выйдетъ изъ предѣловъ судебной дѣятельности. Напримѣръ, если будетъ изданъ законъ, вводящій предварительную цензуру, верховный судъ не будетъ въ правѣ формально отмѣнить его, но распоряженія правительства о назначеніи цензоровъ, требованія этихъ послѣднихъ о представленіи имъ на разсмотрѣніе произведеній печати до выхода въ свѣтъ, приговоры судовъ о наказаніи нарушителей цензурныхъ постановленій и т. п. будутъ систематически отмѣняться верховнымъ судомъ по жалобѣ заинтересованныхъ лицъ, и такимъ путемъ практическое осуществленіе противоконституціоннаго закона будетъ сдѣлано невозможнымъ.

Кромѣ актовъ правительственныхъ и законодательныхъ органовъ государства, разсмотрѣнію верховнаго суда, съ точки зрѣнія согласія съ законами и конституціей, должны подлежать и выборы въ государственную думу. Обыкновенно, въ конституціонныхъ государствахъ провѣрка полномочій депутатовъ принадлежитъ самимъ палатамъ, которыя и кассируютъ выборы, произведенные съ нарушеніемъ конституціи или изби-

рательнаго закона, а также давшіе извѣстный результатъ подъ вліяніемъ насилія, подкупа или иного незаконнаго давленія на избирателей. Однако, такой порядокъ отмѣны выборовъ, сложившійся историческимъ путемъ, едва ли можетъ быть признанъ правильнымъ. Какъ уже сказано выше въ примѣчаніи къ предыдущей статьѣ, парламентъ самъ по себѣ не есть учрежденіе, наиболѣе пригодное для юридической оцѣнки фактовъ, въ вопросахъ же, касающихся правильности избранія его членовъ, роль безпристрастнаго судьи для него особенно трудна. Предоставить парламентскому большинству право кассировать избраніе депутатовъ, не значитъ ли сдѣлать заинтересованную сторону судьею въ ея собственномъ дѣлѣ? Разсмотрѣніе и разрѣшеніе вопроса о законности тѣхъ дѣйствій частныхъ и должностныхъ лицъ, изъ которыхъ слагается процессъ выборовъ, есть функція судебная и поэтому оно должно быть ввѣрено судебной власти. А такъ какъ отмѣна выборовъ есть актъ, имѣющій большое политическое значеніе и предполагающій право истолкованія постановленій конституціи и тѣсно связаннаго съ ней избирательнаго закона, то наиболѣе компетентнымъ органомъ въ данномъ случаѣ является высшій конституціонный судъ.

Послѣдній пунктъ настоящей статьи, предоставляющій верховному суду разрѣшеніе всѣхъ споровъ объ истолкованіи конституціи, формулируетъ общій принципъ, лежащій въ основѣ предыдущихъ пунктовъ, и вмѣстѣ съ тѣмъ предусматриваетъ возможность представленія на разрѣшеніе верховнаго суда возникающихъ между высшими государственными органами разногласій юридическаго характера, прежде чѣмъ это разногласіе выразится въ опредѣленныхъ актахъ одной стороны, являющихся, по мнѣнію другой, нарушеніемъ конституціи.

Въ заключеніе нужно добавить, что и конфликты, возникающіе между органами верховной власти не на юридической почвѣ или связанные съ вопросомъ о согласіи извѣстныхъ дѣйствій не съ буквой, но съ общимъ духомъ конституціи, могутъ получить мирный исходъ при помощи авторитетнаго рѣшенія верховнаго суда, если къ нему обратятся съ этой цѣлью спорящія стороны. Въ такомъ случаѣ верховный судъ выступитъ какъ бы въ роли третейскаго судьи, избраннаго тяжущимися.

77. Дѣла, подлежащія разсмотрѣнію Верховнаго Суда, поступаютъ въ него:

1. по жалобамъ частныхъ лицъ и общественныхъ учрежденій,
2. по представленіямъ министра юстиціи или государственнаго канцлера,
3. по указамъ Императора,
4. по постановленію одной или обѣихъ Палатъ Государственной Думы.

Одинъ изъ существенныхъ признаковъ судебной власти заключается въ томъ, что она никогда не приходитъ въ дѣйствіе по собственной иниціативѣ; механизмъ ея всегда приводится въ движеніе или частными лицами, потерпѣвшими отъ правонарушенія, или другими органами государственной власти. Этимъ признакомъ должна быть отмѣчена и дѣятельность верховнаго суда. Ему не можетъ быть предоставлено право отмѣнять по собственному почину акты другихъ государственныхъ учрежденій, ибо такое право, создавъ для верховнаго суда возможность активнаго вмѣшательства въ политическую жизнь страны, лишило бы его характера чисто судебнаго органа.

Въ настоящей статьѣ указаны тѣ лица и учрежденія, по почину которыхъ дѣла о нарушеніяхъ основныхъ или обыкновенныхъ законовъ будутъ поступать на разсмотрѣніе верховнаго суда. Кто именно будетъ выступать въ качествѣ истца въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, будетъ, конечно, зависѣть отъ того, отъ какого органа государственной власти исходитъ оспариваемый актъ и чьи интересы онъ нарушаетъ. Такъ, напримѣръ, судебный приговоръ, основанный на противоконституціонномъ законѣ, можетъ быть обжалованъ или частнымъ лицомъ или правительствомъ, смотря потому, затрогиваетъ ли онъ гарантированныя конституціей

права отдѣльныхъ гражданъ или интересы государства. Противорѣчащій конституціи указъ императора можетъ быть переданъ на разсмотрѣніе верховнаго суда постановленіемъ палатъ, и обратно неконституціонное постановленіе палаты — указомъ императора.

78. Составъ Верховнаго Суда и порядокъ дѣлопроизводства въ немъ опредѣляются особымъ закономъ.

Положеніе Верховнаго Суда, въ извѣстномъ смыслѣ стоящаго надъ всѣми другими органами государства, дѣлаетъ задачу правильнаго опредѣленія его состава крайне трудной. Обычный способъ назначенія судей правительствомъ здѣсь едва ли умѣстенъ, такъ какъ онъ, несмотря на несмѣняемость членовъ верховнаго суда, могъ бы вызвать сомнѣнія въ его независимости и безпристрастіи и тѣмъ поколебать столь необходимый ему авторитетъ. То же возраженіе, хотя, быть можетъ, и въ меньшей степени встрѣчаетъ выборъ судей государственной думой, при которомъ сверхъ того не было бы обезпечено участіе въ верховномъ судѣ наиболѣе выдающихся юристовъ страны. Предлагавшееся мѣкоторыми право верховнаго суда, однажды избраннаго или назначеннаго, самому пополнять свой составъ превратило бы это учрежденіе въ замкнутую аристократическую корпорацію, отдаленную отъ интересовъ народа и потребностей жизни. Быть можетъ, наилучшимъ способомъ составленія верховнаго суда было бы избраніе его членовъ въ равномъ числѣ палатой народныхъ представителей, земской палатой и императоромъ. Такой порядокъ болѣе всего соотвѣтствовалъ бы положенію высшаго конституціоннаго суда, какъ третейскаго судьи въ конфликтахъ между органами верховной власти. Но имѣя въ виду возможныя и здѣсь возраженія, а также отсутствіе опредѣленныхъ указаній по разбираемому вопросу въ конституціонной теоріи и въ политическомъ опытѣ западныхъ народовъ, составители настоящаго проекта не рѣшились окончательно остановиться и на этомъ способѣ, предоставляя, такимъ образомъ разрѣшеніе вопроса о составѣ верховнаго суда тому собранію, которому суждено будетъ въ Россіи сыграть роль учредительнаго.

X. О пересмотрѣ Основного Закона.

79. Проекты измѣненій или дополненій Основного Закона подносятся на утвержденіе Императора лишь въ томъ случаѣ, если они подверглись двукратному обсужденію въ Государственной Думѣ, раздѣленному промежуткомъ не менѣе 6 мѣсяцевъ, и приняты каждою палатой большинствомъ не менѣе $^2/_3$ голосовъ.

Законодательство должно служить потребностямъ жизни, а такъ какъ эти послѣднія подвержены измѣненію, то никакіе законы, не исключая и основныхъ, не могутъ быть неизмѣнными. Поэтому въ конституціи долженъ быть предусмотрѣнъ порядокъ ея измѣненія и дополненія. Обыкновенно, для того, чтобы обезпечить конституціоннымъ положеніямъ необходимую имъ, какъ основнымъ принципамъ государственнаго строя, устойчивость, пересмотръ ихъ совершается въ иномъ, болѣе сложномъ порядкѣ, чѣмъ изданіе и измѣненіе обыкновенныхъ законовъ. Противоположная система, т. е. отсутствіе всякаго различія между обыкновеннымъ и учредительнымъ законодательствомъ можетъ существовать, не представляя никакихъ неудобствъ лишь тамъ, гдѣ устойчивость основныхъ конституціонныхъ положеній гарантируется воспитанной вѣками привязанностью къ нимъ народа.

Въ нѣкоторыхъ государствахъ для пересмотра конституціи созывается избираемое спеціально для этой цѣли учредительное собраніе. Этимъ дается возможность избирателямъ выразить свой взглядъ на предлагаемыя измѣненія. Но такой порядокъ, съ одной стороны, чрезвычайно замедляетъ и осложняетъ дѣло, съ другой стороны, можетъ принести пользу лишь въ тѣхъ сравнительно рѣдкихъ случаяхъ, когда значеніе пересматриваемыхъ постановленій конституціи вполнѣ ясно всей народной массѣ.

Въ настоящемъ проектѣ принята другая система, дѣйствующая въ большинствѣ европейскихъ государствъ. Измѣненіе и дополненіе конституціи по этой системѣ совершается властью тѣхъ же органовъ, какъ и изданіе обыкновенныхъ законовъ, но для того, чтобы гарантировать строгую обдуманность пересмотра и согласіе съ дѣйствительною потребностью, сознанною общественнымъ мнѣніемъ, требуется двукратное обсужденіе соотвѣтствующаго законопроекта въ государственной думѣ съ промежуткомъ не менѣе полугода и принятіе его каждой палатой большинствомъ не менѣе двухъ третей голосовъ.

XI. Переходныя постановленія.

80. Государственные гласные въ первый разъ избираются въ числѣ, указанномъ въ ст. 36 настоящаго Основного Закона, губернскими земскими собраніями 34 губерній, въ которыхъ введено Земское Положеніе 1890 года, и думами городовъ съ населеніемъ свыше 125000 жителей, въ которыхъ введено Городовое Положеніе 1892 г., а также города С.-Петербурга. По мѣрѣ введенія въ тѣхъ же губерніяхъ и городахъ земскихъ и городскихъ учрежденій на началахъ, указанныхъ въ настоящемъ Основномъ Законѣ, эти государственные гласные выбываютъ и замѣщаются новыми; сверхъ того Земская Палата пополняется государственными гласными отъ губерній и городовъ, ранѣе въ ней не представленныхъ. Не болѣе, чѣмъ въ трехлѣтній срокъ Земская Палата должна быть обновлена, послѣ чего статьи 35—37 настоящаго Основного Закона вступаютъ въ полную силу.

Настоящій проектъ имѣетъ въ виду не только созданіе Государственной Думы, но и реорганизацію земскихъ и городскихъ учрежденій, организованныхъ совершенно заново, на основѣ всеобщаго голосованія. Одновременное введеніе тѣхъ и другихъ является невозможнымъ, такъ какъ новыя городскія и земскія учрежденія могутъ быть образованы только на основаніи новыхъ Положеній, Городового и Земскаго, которыя должны быть еще выработаны Государственной Думой. Но Земская Палата Государственной Думы должна состоять изъ представителей отъ новыхъ земскихъ и городскихъ учрежденій. Въ виду этого явилась необходимость переходной статьи, которая опредѣлила бы составъ Земской Палаты на первое время. Составители настоящаго проекта рѣшили предложить составленіе первой Земской Палаты изъ представителей отъ нынѣ существующихъ земскихъ собраній и городскихъ думъ, хотя они не скрывали отъ себя многихъ крупныхъ недостатковъ этихъ учрежденій, и хотя такимъ образомъ они дѣлали на первое время составъ Земской Палаты далеко не полнымъ, такъ какъ въ нее не входятъ представители отъ неземскихъ губерній. Переходное положеніе должно продолжаться не болѣе трехъ лѣтъ, въ теченіе которыхъ должны быть повсемѣстно введены преобразованныя земскія и городскія учрежденія.

Въ настоящей статьѣ упоминается особо о г. С.-Петербургѣ въ виду того, что въ настоящее время въ немъ дѣйствуетъ особое городовое положеніе.

XII. О выработкѣ и приведеніи въ дѣйствіе основнаго государственнаго закона.

Единственнымъ правильнымъ путемъ къ осуществленію программы, начертанной въ изложенномъ проектѣ, мы считаемъ созывъ учредительнаго собранія, свободно избраннаго всенароднымъ прямымъ, равнымъ и тайнымъ голосованіемъ, для выработки и приведенія въ дѣйствіе Основного Государственнаго Закона. Только въ такомъ случаѣ законъ

этотъ будетъ исходить изъ соотвѣтствующаго его значенію источника — изъ воли народа.

Мы оставляемъ открытымъ вопросъ о томъ, при какихъ условіяхъ совершится переходъ къ новому строю и какимъ образомъ будетъ выработанъ и санкціонированъ порядокъ избранія въ учредительное собраніе. Все это зависитъ отъ временнаго сочетанія обстоятельствъ и не поддается юридическимъ опредѣленіямъ.

Избирательный законъ.

1. Распредѣленіе округовъ.
2. Срокъ выборовъ.
3. Избирательные списки.
4. Порядокъ выборовъ.
5. Издержки выборовъ.
6. Провѣрка полномочій.
7. Общія постановленія.

I. Распредѣленіе избирательныхъ округовъ.

1. Избраніе Народныхъ Представителей производится по избирательнымъ округамъ, по одному представителю на каждый округъ.

Составители проекта остановились на системѣ избранія по округамъ, какъ наиболѣе испытанной и наиболѣе простой. Системы списковъ (scrutin de liste) или пропорціональныхъ выборовъ представляются слишкомъ сложными и трудными, а также и слишкомъ спорными, чтобы было расчетливо рисковать и производить подобный опытъ особенно въ Россіи съ ея громадными и малонаселенными губерніями.

2. Дѣленіе губерній на избирательные округа производится по разсчету 200 тыс. жителей наличнаго населенія по послѣдней государственной переписи на одинъ избирательный округъ. Губерніи до 300 тыс. жителей состоятъ изъ одного избирательнаго округа, губерніи свыше 300 и до 500 тыс. жителей дѣлятся каждая на два избирательныхъ округа, свыше 500 и до 700 тыс. на три, 700—900 тыс. на четыре и т. д. Избирательный округъ не долженъ быть меньше 125000 жителей, кромѣ случая, когда онъ состоитъ изъ цѣлой губерніи, и не долженъ быть больше 300000. Города свыше 125 тыс. жителей для цѣлей выборовъ выдѣляются изъ состава губерній и составляютъ одинъ или нѣсколько отдѣльныхъ городскихъ избирательныхъ округовъ, образуемыхъ на указанныхъ для губерній основаніяхъ.

Размѣры Россіи дѣлаютъ неизбѣжными значительные размѣры избирательныхъ округовъ. При нашей системѣ дѣленія губерній на избирательные округа по 200000 жителей, Палата Народныхъ Представителей должна состоять изъ 622 членовъ и быть такимъ образомъ второю по своему численному составу изъ нынѣ существующихъ соотвѣтственныхъ палатъ (послѣ англійской Палаты Общинъ, насчитывающей 670 членовъ, причемъ мы не считаемъ Мекленбургскій ландтагъ, съ его болѣе чѣмъ 1000 членами, такъ какъ это сословное собраніе ничего общаго съ палатами депутатовъ или представителей не имѣетъ). Увеличивать число народныхъ представителей въ Палатѣ и безъ того столь многочисленной, было бы неудобно; но еще менѣе удобно увеличивать размѣры избирательнаго округа, въ особенности для мало населенныхъ мѣстностей. Принявъ норму средняго размѣра округа въ 200000 жителей, настоящій проектъ не могъ, однако, не допустить колебаній въ размѣрѣ округовъ въ довольно широкихъ размѣрахъ. По проекту максимальный размѣръ округа

можетъ превышать среднюю норму въ полтора раза, минимальный — быть ниже ея, тоже приблизительно въ полтора раза (за исключеніемъ цѣлыхъ губерній, не достигающихъ этой нормы; въ настоящее время такихъ губерній имѣется двѣ: Черноморская и Амурская Область). Эти широкіе предѣлы явились совершенно неизбѣжнымъ результатомъ, во-первыхъ, чрезвычайнаго численнаго разнообразія нынѣшнихъ административныхъ единицъ — губерній, областей и уѣздовъ и во-вторыхъ, безусловной необходимости считаться съ ними. Завѣдываніе выборами лежитъ на органахъ самоуправленія; органамъ самоуправленія подвѣдомственны опредѣленныя территоріальныя единицы; совершенно необходимо поэтому, чтобы распредѣленіе страны на избирательные округа находилось въ извѣстномъ соотвѣтствіи съ административными дѣленіями. Вполнѣ сознавая неудобство неравенства избирательныхъ округовъ, составители настоящаго проекта не нашли практической возможности устранить его совершенно; во всякомъ случаѣ оно по настоящему проекту далеко не достигаетъ тѣхъ размѣровъ, какъ напримѣръ въ Германіи. Выдѣленіе большихъ городовъ, достигающихъ низшей нормы избирательнаго округа, является требованіемъ практическаго удобства.

3. Распредѣленіе избирательныхъ округовъ производится въ законодательномъ порядкѣ.

II. Срокъ выборовъ.

4. Какъ общіе, такъ и дополнительные выборы назначаются Императорскимъ указомъ.

5. Общіе выборы должны происходить по всей Россіи въ одинъ день, притомъ въ воскресный, не ранѣе трехъ мѣсяцевъ послѣ распубликованія указа.

Преимущество устройства выборовъ въ одинъ день во всей странѣ не подлежитъ сомнѣнію, ибо иначе различныя мѣстности находятся по отношенію къ выборамъ въ различныхъ условіяхъ; въ округахъ, гдѣ выборы происходятъ сперва, результатъ выборовъ въ остальной части страны можетъ быть еще неизвѣстенъ; въ другихъ, гдѣ они происходятъ подъ конецъ, онъ уже извѣстенъ и выборы происходятъ поэтому подъ дѣйствіемъ фактора, который не дѣйствовалъ въ стоявшихъ на первой очереди избирательныхъ округахъ, но который въ тоже время способенъ оказать вліяніе на самый исходъ выборовъ. Право назначать выборы въ разные сроки даетъ такимъ образомъ власти въ руки нѣкоторое орудіе воздѣйствія на нихъ, пользуясь которымъ она можетъ до нѣкоторой степени фальсифицировать выраженіе воли избирателей. Во Франціи, въ Германіи, въ Италіи, въ Бельгіи, вообще вездѣ, гдѣ выборы происходятъ не по опредѣленнымъ классамъ населенія (какъ въ Австріи или въ Пруссіи), они производятся въ одинъ день; исключеніе составляетъ Англія, гдѣ выборы растягиваются на значительный періодъ, что представляетъ весьма значительное неудобство. Смыслъ назначенія дня выборовъ на воскресенье ясенъ: оно, во-первыхъ, должно облегчить населенію возможность участія въ выборахъ, а во-вторыхъ, должно стѣснить произволъ правительства въ назначеніи дня, правомъ котораго оно можетъ пользоваться въ своихъ интересахъ. Настоящій проектъ избирательнаго закона назначаетъ довольно длинный (трехмѣсячный) срокъ отъ опубликованія указа о выборахъ до самого ихъ дня. Отчасти это обусловливается желаніемъ удлинить періодъ избирательной компаніи, что является необходимымъ при русскихъ разстояніяхъ и при малочисленности интеллигентныхъ силъ, которыя могутъ принимать въ ней участіе, а отчасти новизною дѣла и трудностью, вслѣдствіе этого, составленія и провѣрки избирательныхъ списковъ и т. п. Впослѣдствіи этотъ срокъ можетъ быть пониженъ.

6. Въ случаѣ кассаціи выборовъ, смерти, сложенія съ себя или утраты полномочій отдѣльнымъ народнымъ представителемъ, дополнительные выборы назначаются на воскресный день не ранѣе трехъ

и не позднѣе шести мѣсяцевъ съ момента открытія вакансіи. Если до производства назначенныхъ дополнительныхъ выборовъ будетъ распущена Палата Народныхъ Представителей, то дополнительные выборы отмѣняются.

7. Перебаллотировки производятся въ воскресенье черезъ три недѣли послѣ первоначальныхъ выборовъ.

Значительное разстояніе между днемъ первоначальныхъ выборовъ и днемъ перебаллотировокъ, опредѣляемое настоящей статей, объясняется значительными размѣрами территорій избирательныхъ округовъ въ Россіи, иногда лишенныхъ хорошихъ путей сообщенія; статья 36 проекта настоящаго избирательнаго закона опредѣляетъ для подведенія итоговъ выборовъ максимальный срокъ въ 10 дней, основываясь на томъ, что въ нѣкоторыхъ избирательныхъ округахъ свѣдѣнія изъ болѣе отдаленныхъ участковъ въ окружное бюро не могутъ быть доставлены скорѣе; изъ этого вытекаетъ необходимость назначенія не менѣе чѣмъ 20-дневнаго срока, отдѣляющаго перебаллотировки отъ первоначальныхъ выборовъ, такъ какъ распоряженія изъ окружнаго избирательнаго бюро въ участковыя тоже могутъ потребовать въ нѣкоторыхъ случаяхъ 10-тидневнаго срока.

8. Въ случаѣ, если какія-либо мѣстныя причины помѣшаютъ производству выборовъ въ какихъ-либо избирательныхъ округахъ въ назначенный день, то выборы въ нихъ происходятъ въ слѣдующее воскресенье.

III. **Избирательные списки.**

9. Веденіе избирательныхъ списковъ возлагается въ городахъ на городскія управы, внѣ городовъ — на уѣздныя земскія управы. Въ январѣ списки пересматриваются, пополняются, измѣняются въ соотвѣтствіи съ измѣненіемъ состава населенія. Въ списки включаются всѣ жительствующіе въ данномъ городѣ или уѣздѣ, не лишенные избирательныхъ правъ, русскіе граждане мужского пола, которымъ къ 1 января текущаго года исполнился 21 годъ.

Все завѣдываніе выборами въ Палату Народныхъ Представителей должно лежать на учрежденіяхъ мѣстнаго самоуправленія, какъ органахъ, близко знакомыхъ съ мѣстными условіями и пользующихся довѣріемъ мѣстнаго населенія. Распредѣленіе функцій между губернскими, уѣздными и городскими учрежденіями зависитъ отъ характера этихъ функцій. Такъ какъ избирательный округъ по большей части долженъ быть больше уѣзда, то обязанность назначенія окружнаго избирательнаго бюро можетъ лежать только на губернскихъ учрежденіяхъ, а на городскихъ лишь въ томъ случаѣ, когда городъ составляетъ отдѣльный или нѣсколько отдѣльныхъ избирательныхъ округовъ, т. е. когда онъ имѣетъ болѣе 125 000 жителей. Такъ какъ избирательные участки всегда меньше уѣзда, то участковое избирательное бюро можетъ быть назначаемо уѣздными земскими учрежденіями и городскими даже въ тѣхъ случаяхъ, когда города не достигаютъ указанной нормы и составляютъ всего лишь [нѣсколько избирательныхъ участковъ. Избирательные списки въ окончательной своей формѣ должны быть приноровлены къ избирательнымъ участкамъ; но такъ какъ съ одной стороны участокъ есть нѣчто крайне непостоянное и границы его легко и часто могутъ подвергаться измѣненіямъ, а съ другой стороны, пріуроченіе составленія избирательныхъ списковъ только къ самому моменту выборовъ можетъ вести къ значительнымъ ошибкамъ и облегчать злоупотребленія, то проектъ предлагаетъ веденіе избирательныхъ списковъ постоянное изъ года въ годъ по отдѣльнымъ городамъ (хотя бы самымъ незначительнымъ) и внѣ городовъ по уѣздамъ; на основаніи городскихъ или поуѣздныхъ избирательныхъ списковъ могутъ быть

уже легко и быстро въ моментъ необходимости составлены участковые списки. До организаціи земскихъ и городскихъ учрежденій на основѣ проекта Основнаго Закона ихъ функціи могутъ исполнять нынѣ существующія земскія и городскія учрежденія. Тамъ, гдѣ таковыхъ не имѣется, поневолѣ, несмотря на все неудобство, приходится поручить это дѣло соотвѣтствующимъ правительственнымъ учрежденіямъ.

10. Въ списокъ заносится: имя, отчество, фамилія, возрастъ, мѣстожительство каждаго избирателя, а также время его поселенія въ данномъ городѣ или уѣздѣ.

Кромѣ данныхъ, непосредственно необходимыхъ для опредѣленія личности и правъ избирателя въ Государственную Думу, проектъ требуетъ занесенія въ избирательный списокъ также указанія на время поселенія избирателя въ данной мѣстности. Это сдѣлано для того, чтобы тѣ же самые первоначальные списки могли служить основою для составленія списковъ избирателей въ органы мѣстнаго самоуправленія, а также, можетъ быть, и первоначальныхъ списковъ присяжныхъ засѣдателей.

11. По назначеніи дня выборовъ на основаніи общаго поуѣзднаго или городского списка составляются новые списки по избирательнымъ участкамъ (ст. 16). Списокъ каждаго избирательнаго участка передается предсѣдателю его бюро (ст. 20), который принимаетъ мѣры, чтобы одна или нѣсколько копій со списка были сдѣланы, не позднѣе какъ за 4 недѣли до дня выборовъ, доступными для всеобщаго ознакомленія съ ними.

12. Устныя и письменныя заявленія о неправильностяхъ въ спискахъ принимаются въ теченіе двухъ недѣль со дня ихъ выставленія.

13. По провѣркѣ заявленій участковымъ избирательнымъ бюро постановленныя и мотивированныя рѣшенія за подписью предсѣдателя бюро отмѣчаются на избирательномъ спискѣ съ увѣдомленіемъ лицъ, сдѣлавшихъ указанія.

14. На рѣшенія участковаго избирательнаго бюро могутъ быть приносимы жалобы мировымъ судьямъ или соотвѣтствующей судебной власти.

Въ виду новизны дѣла и возможности въ первое время крупныхъ ошибокъ или злоупотребленій при составленіи или исправленіи избирательныхъ списковъ, настоящій проектъ допускаетъ апелляцію на рѣшенія участковыхъ избирательныхъ бюро къ судебной власти. Это постановленіе имѣетъ въ виду преимущественно переходный періодъ и преимущественно тѣ мѣста, гдѣ избирательныя бюро будутъ назначаться административными органами. Нынѣ существующія судебныя власти представляютъ все же нѣсколько болѣе гарантій безпристрастія, чѣмъ власть административная. Въ соотвѣтствіи съ настоящей статьей должны быть введены необходимыя дополненія въ судебные уставы.

15. Списки въ окончательномъ видѣ изготовляются не позднѣе чѣмъ за 2 дня до выборовъ.

IV. Порядокъ выборовъ.

16. Для производства выборовъ каждый избирательный округъ дѣлится на избирательные участки, не менѣе 25 избирателей и не болѣе 500 каждый.

При опредѣленіи максимальнаго и минимальнаго размѣра избирательнаго участка составители проекта руководились слѣдующими соображе-

ніями. Съ одной стороны участокъ не долженъ быть слишкомъ малъ, ибо въ такомъ случаѣ при небольшомъ числѣ поданныхъ голосовъ сравнительно легко бываетъ опредѣлить, кто подалъ голосъ за какого кандидата; тайна выборовъ обращается въ фикцію. Съ этой точки зрѣнія назначенная проектомъ норма 25 избирателей можетъ быть признана, пожалуй, слишкомъ низкой. Однако, повысить ее оказалось опаснымъ, такъ какъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ даже такое число избирателей, какъ 25, можетъ оказаться раскинутымъ на слишкомъ большое пространство, такъ что отдѣльнымъ избирателямъ придется итти слишкомъ далеко до избирательнаго помѣщенія, а это можетъ обратить для нихъ право участія въ выборахъ въ фикцію и усилить ихъ абсентеизмъ. На обязанности губернской земской или городской управы должно лежать опредѣленіе наиболѣе удобныхъ границъ избирательныхъ участковъ, при которыхъ обѣ опасности были бы доведены до возможнаго минимума. Участки съ большимъ числомъ избирателей должны устраиваться по преимуществу въ городахъ или въ густо населенныхъ мѣстностяхъ. Максимальная норма избирателей опредѣлена для нихъ въ 500 человѣкъ, такъ какъ болѣе значительное число могло бы вызвать затрудненія при процедурѣ подачи голосовъ, въ особенности въ нѣкоторые часы дня.

17. Въ городахъ, выдѣленныхъ въ особые избирательные округа, раздѣленіе избирательнаго округа на избирательные участки производится городскими, а въ остальныхъ мѣстахъ губернскими земскими управами въ теченіе мѣсяца послѣ назначенія дня выборовъ.

18. Пріисканіе и приспособленіе помѣщеній для выборовъ возлагается на участковыя избирательныя бюро; выборы производятся по возможности въ зданіяхъ общественныхъ учрежденій, какъ-то: школахъ, камерахъ мировыхъ судей и т. д.

19. Бюро, завѣдующее производствомъ выборовъ въ избирательномъ округѣ, состоитъ изъ предсѣдателя, секретаря и не менѣе чѣмъ 2 другихъ членовъ.

20. Бюро, завѣдующее производствомъ выборовъ въ избирательномъ участкѣ, состоитъ изъ предсѣдателя, секретаря и не менѣе чѣмъ изъ 2 другихъ членовъ.

21. Члены окружныхъ избирательныхъ бюро въ городскихъ избирательныхъ округахъ назначаются городскими управами, въ остальныхъ избирательныхъ округахъ губернскими земскими управами изъ числа избирателей того же или другихъ избирательныхъ округовъ; судьи и члены судовъ не могутъ входить въ составъ избирательныхъ бюро. Члены участковыхъ избирательныхъ бюро назначаются изъ числа тѣхъ же лицъ городскими и уѣздными земскими управами по принадлежности.

Судьи и члены судовъ не могутъ входить въ составъ избирательныхъ бюро, ибо имъ предоставлены извѣстныя права по контролю надъ производствомъ выборовъ (см. ст. 14 и 43), а это по необходимости требуетъ устраненія ихъ изъ избирательныхъ бюро.

22. Обязанности членовъ избирательныхъ бюро почетны и безплатны.

23. Имена кандидатовъ, предлагаемыхъ въ каждомъ избирательномъ округѣ за подписью не менѣе чѣмъ десяти предлагающихъ каждаго изъ нихъ избирателей того же округа, должны быть сообщены предсѣдателю окружного избирательнаго бюро не менѣе, чѣмъ за недѣлю до дня выборовъ. Предсѣдатель окружного бюро сообщаетъ имена кандидатовъ съ именами предлагающихъ ихъ лицъ всѣмъ

предсѣдателямъ участковыхъ избирательныхъ бюро. Списокъ кандидатовъ съ именами предлагающихъ лицъ долженъ быть выставленъ въ избирательномъ помѣщеніи каждаго избирательнаго участка.

Проектъ устанавливаетъ въ настоящей статьѣ систему такъ называемыхъ легальныхъ кандидатуръ, существующую въ Англіи, Франціи, Бельгіи и другихъ странахъ, но не существующую въ Германіи и Австріи. Сообразно съ этой системой избиратель можетъ подавать голосъ только за кандидата, кандидатура котораго заранѣе выставлена въ данномъ округѣ; избирательныя записки, на которыхъ стоитъ какое-либо другое имя, считаются недѣйствительными и не путаютъ счета голосовъ, признаваемыхъ дѣйствительными. Въ Германіи, гдѣ не существуетъ системы легальныхъ кандидатуръ, и гдѣ, слѣдовательно, каждый избиратель можетъ подавать голосъ за кого угодно, всегда, кромѣ нѣкотораго числа избирательныхъ бюллетеней, признанныхъ негодными, оказывается еще нѣкоторое число бюллетеней „раздробившихся“ (zersplittert); такъ называются голоса и бюллетени, поданные за лицъ, сосредоточившихъ на своемъ имени не болѣе 25 голосовъ. Раздробившимися, однако, нужно признавать голоса, поданные и въ большемъ количествѣ, доходящемъ до 50, 100, 200 и иногда даже больше (при среднемъ числѣ 20 000 поданныхъ въ округѣ голосовъ). Нерѣдко такіе голоса подаются совершенно случайно; какая-либо партія агитировала за одного кандидата; потомъ по какимъ-либо соображеніямъ его кандидатура была снята и замѣнена другой. Нѣкоторая часть избирателей, однако, не замѣтила этой перемѣны и подала свои голоса за перваго кандидата. Нѣкоторая часть избирателей подала по ошибкѣ свои голоса за кандидата, выставленнаго въ сосѣднемъ округѣ, другая часть за кандидата, выступавшаго на предыдущихъ выборахъ. Въ результатѣ голоса нерѣдко раздробляются между двумя или тремя кандидатами одной и той же партіи вслѣдствіе случайной ошибки; такое раздробленіе голосовъ ведетъ къ перебаллотировкѣ, которой лучше было бы избѣжать. Когда кандидатуры поставлены заранѣе въ установленномъ порядкѣ и имена кандидатовъ выставлены въ каждомъ избирательномъ бюро передъ глазами каждаго избирателя въ моментъ подачи имъ голоса, то такого рода ошибка избирателя является уже мало вѣроятной. Во Франціи система легальныхъ кандидатуръ была введена въ 1889 году для того, чтобы избѣжать возможности избранія генерала Буланже во многихъ округахъ сразу и, слѣдовательно, чтобы предупредить плебисцитъ на его имени; такимъ образомъ она преслѣдовала временныя и, можетъ быть, узкія цѣли. Составители настоящаго проекта исходили изъ убѣжденія, что множественныя кандидатуры при русскихъ условіяхъ могутъ быть признаны не зломъ, а благомъ. Въ самомъ дѣлѣ, одно лицо, присутствіе котораго въ Государственной Думѣ признается особенно желательнымъ, можетъ быть на всякій случай выставлено въ двухъ или трехъ избирательныхъ округахъ сразу; провалится оно въ одномъ, зато будетъ избрано въ другомъ; если же оно будетъ избрано сразу въ двухъ или трехъ округахъ, то оно приметъ избраніе въ одномъ и откажется отъ избранія въ другихъ; тамъ будутъ назначены дополнительные выборы. Такъ это не рѣдко дѣлается въ Германіи, въ Италіи, раньше дѣлалось во Франціи. Въ виду этого составители проекта не сочли нужнымъ связать требованіе выставленія опредѣленныхъ кандидатуръ съ обязательностью оффиціальнаго согласія кандидата, изъ котораго вытекаетъ обязательность принятія предложеннаго мандата, а слѣдовательно невозможность двойственныхъ или множественныхъ кандидатуръ. При отсутствіи обязательности оффиціальнаго согласія кандидата легальность кандидатуръ не устраняетъ ихъ множественности.

24. Подача голосовъ въ избирательныхъ участкахъ происходитъ отъ 10 ч. утра до 8 ч. вечера.

25. Передъ началомъ выборовъ предсѣдатель участковаго избирательнаго бюро осматриваетъ избирательный ящикъ и показываетъ его всѣмъ присутствующимъ въ мѣстѣ, гдѣ производятся выборы.

26. Каждый избиратель, войдя въ мѣсто производства выборовъ,

называетъ себя, послѣ чего на избирательномъ спискѣ дѣлается помѣтка о его явкѣ. Ему дается конвертъ съ казенною печатью. Онъ входитъ въ одно изъ находящихся въ мѣстѣ выборовъ помѣщеній, огороженное ширмами, гдѣ не долженъ присутствовать никто другой; тамъ онъ вкладываетъ свою избирательную записку въ конвертъ и затѣмъ, выйдя изъ-за ширмъ, передаетъ ее въ конвертѣ предсѣдателю бюро. Тотъ на глазахъ его и всѣхъ присутствующихъ опускаетъ закрытый конвертъ съ запиской въ избирательный ящикъ.

Настоящая статья, составленная по образцу германской новеллы 1903 г., имѣетъ въ виду обезпечить тайну голосованія. До ея проведенія въ Германіи бывали случаи, когда сильные мѣстные люди или ихъ агенты вручали избирателямъ, почему-либо зависящимъ отъ нихъ, избирательные бюллетени передъ дверьми избирательнаго собранія и слѣдили за тѣмъ, чтобы они передавали именно полученные ими бюллетени предсѣдателю избирательнаго бюро. Подобнаго рода злоупотребленія стали немыслимы послѣ проведенія закона 1903 г.

27. Избирательныя записки должны быть написаны, гектографированы или напечатаны на бѣлой бумагѣ. На нихъ должно стоять имя одного изъ кандидатовъ, предложенныхъ въ данномъ избирательномъ округѣ. На запискѣ, кромѣ имени, могутъ стоять званіе, профессія, адресъ кандидата, но никакія другія надписи, замѣчанія, приписки или отмѣтки и знаки на избирательномъ бюллетенѣ не допускаются. Одно имя можетъ быть зачеркнуто и замѣнено другимъ, третьимъ и т. д

Обыкновенно избирательные бюллетени печатаются борющимися партіями и раздаются ихъ агентами при входѣ въ избирательное помѣщеніе. Избиратель можетъ выбрать любой изъ нѣсколькихъ полученныхъ имъ бюллетеней и уничтожить остальные; онъ можетъ также принести заранѣе заготовленный бюллетень изъ дому, или, находясь за ширмами, написать на врученномъ ему бюллетенѣ имя своего кандидата, зачеркнувъ имя другого. Форма избирательной записки (бюллетеня) должна быть, однако, регламентирована закономъ (что и дѣлается настоящей 27 статьей), чтобы избѣжать условныхъ знаковъ, дающихъ возможность до нѣкоторой степени контролировать подачу голосовъ отдѣльными лицами, слѣдовательно, и вліять на нее; стремленіемъ избѣжать этого и объясняется строгость, точность и кажущійся формализмъ настоящей 27-й статьи (см. также статью 30). Въ нѣкоторыхъ странахъ существуетъ система оффиціальнаго печатанія фамилій всѣхъ борющихся кандидатовъ въ данномъ округѣ и раздача такихъ оффиціальныхъ бюллетеней съ именами всѣхъ выставленныхъ кандидатовъ избирателямъ, которые обязаны вычеркнуть имена, съ ихъ точки зрѣнія нежелательныя, или какъ-нибудь иначе отмѣтить имя, для нихъ желательное. Но эта система предполагаетъ всеобщую грамотность избирателей, а при ея отсутствіи можетъ создавать недоразумѣнія. Система избирательныхъ записокъ, устанавливаемая настоящей 27-й статьей, примѣнима и при безграмотности значительной части населенія, такъ какъ она допускаетъ принесеніе избирательной записки изъ дому и возможность для избирателя совѣщаться относительно нея (до входа въ избирательное помѣщеніе) съ лицами, которымъ онъ довѣряетъ

28. Въ 8 час. вечера начинается подсчетъ голосовъ и продолжается безъ перерыва.

29. Сначала производится общій подсчетъ конвертовъ и свѣряется по избирательному списку съ числомъ лицъ, подавшихъ голосъ. Затѣмъ вынимаются изъ конвертовъ одна за другой записки и подводится подсчетъ записаннымъ на нихъ именамъ.

30. Записки, не удовлетворяющія требованію ст. 27, признаются недѣйствительными и подсчитываются особо.

31. Какъ подача голосовъ, такъ и подсчетъ ихъ, производится публично.

32. Во все время производства выборовъ въ бюро должно быть на лицо не менѣе трехъ членовъ, въ томъ числѣ предсѣдатель или членъ, которому онъ передалъ свои обязанности, и секретарь или замѣщающій его членъ.

33. О ходѣ выборовъ ведется протоколъ, который подписывается всѣми членами участковаго избирательнаго бюро. Всякое устное или письменное заявленіе, сдѣланное избирателемъ по поводу замѣченныхъ имъ неправильностей, заносится въ протоколъ

34. По окончаніи подсчета голосовъ и послѣ подписанія протокола протоколъ этотъ вмѣстѣ съ выборнымъ листомъ, съ избирательнымъ спискомъ, съ заявленными письменными протестами и съ тѣми избирательными записками, противъ которыхъ заявленъ протестъ, препровождается въ окружное избирательное бюро. Остальные записки уничтожаются.

35. Окружное избирательное бюро засѣдаетъ либо въ помѣщеніи одного изъ участковыхъ избирательныхъ бюро, либо въ спеціальномъ помѣщеніи.

36. Общій подсчетъ голосовъ на основаніи данныхъ, доставленныхъ участковыми избирательными бюро, производится въ засѣданіи окружного избирательнаго бюро либо тотчасъ послѣ выборовъ, либо въ день, заблаговременно для этого назначенный предсѣдателемъ окружного избирательнаго бюро, не позже чѣмъ черезъ 10 дней послѣ выборовъ.

37. Избраннымъ признается лицо, за которое подано больше половины всѣхъ записокъ, признанныхъ дѣйствительными. Если ни на одномъ имени не сосредоточилось абсолютное большинство законно поданныхъ голосовъ, то назначается перебаллотировка въ срокъ, указанный въ ст. 7.

38. Результатъ голосованія провозглашается предсѣдателемъ бюро во всеобщее свѣдѣніе.

39. Правила ст. 31, 32 и 33 примѣняются и къ засѣданіямъ окружныхъ избирательныхъ бюро, въ которыхъ производится общій подсчетъ голосовъ.

40. Протоколъ засѣданія окружного избирательнаго бюро вмѣстѣ со всѣмъ выборнымъ производствомъ препровождается въ канцелярію Верховнаго Суда. Результатъ выборовъ съ указаніемъ числа голосовъ, поданныхъ за каждаго кандидата въ отдѣльности, сообщается канцеляріи Палаты Народныхъ Представителей.

41. Правила ст. 24—40 примѣняются и къ перебаллотировкамъ. Избраннымъ на перебаллотировкѣ признается лицо, получившее абсолютное или относительное большинство законно поданныхъ голосовъ.

Настоящая статья устанавливаетъ французскую, а не германскую систему перебаллотировокъ, какъ систему менѣе стѣснительную для избирателей. По германской системѣ перебаллотировка производится между двумя кандидатами, получившими наибольшее количество голосовъ на главныхъ выборахъ. По французской системѣ перебаллотировка можетъ происходить между всѣми кандидатами, которые выступали на главныхъ выборахъ. Въ громадномъ большинствѣ случаевъ на практикѣ происходитъ соглашеніе между борящимися партіями и фактически на перебаллотировкѣ ведутъ борьбу, какъ и въ Германіи, только два кандидата. Но

законъ этого не требуетъ, предоставляя это на усмотрѣніе кандидатовъ и поддерживающихъ ихъ партій. Если передъ баллотировкой соглашеніе не состоялось, и борьба ведется между тремя и болѣе кандидатами, то судьбу выборовъ рѣшаетъ на этотъ разъ уже относительное большинство голосовъ.

V. **Издержки выборовъ.**

42. Заготовленіе бланковъ для избирательныхъ списковъ и протоколовъ лежитъ на обязанности Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Всѣ остальныя издержки по производству выборовъ падаютъ на города и губернскія земства по принадлежности.

VI. **Кассація выборовъ.**

43. Верховный Судъ провѣряетъ правильность всѣхъ выборовъ, противъ которыхъ имѣются протесты, занесенные въ протоколы или приложенные къ протоколамъ участковыхъ и окружныхъ избирательныхъ бюро. Народный представитель, избраніе котораго оспаривается, и всѣ лица, заявившія протестъ противъ его избранія, оповѣщаются о времени провѣрки полномочій даннаго представителя и въ случаѣ ихъ явки въ судъ должны быть выслушаны.

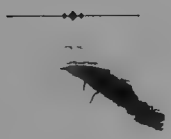
44. Народный представитель, пока его избраніе не кассировано Верховнымъ Судомъ, имѣетъ право участвовать въ засѣданіяхъ Палаты Народныхъ Представителей.

VII. **Общія постановленія.**

45. Настоящій Законъ примѣняется во всей Европейской и Азіатской Россіи, кромѣ мѣстностей, гдѣ вслѣдствіе крайней рѣдкости населенія производство выборовъ невозможно. Такими мѣстностями признаются: Кемскій, Кольскій, Мезенскій, Печорскій уѣзды Архангельской губ., Березовскій, Сургутскій и сѣверныя части Тобольскаго и Туринскаго уѣздовъ Тобольской губерніи, Нарымскій край и Горный Алтай Томской губерніи, Туруханскій край Енисейской губерніи, Киренскій уѣздъ Иркутской губерніи, Верхоянскій, Колымскій, Вилюйскій, Олекминскій уѣзды Якутской области, Анадырскій, Гижигинскій, Командорскій, Охотскій, Удскій округи Приморской области, островъ Сахалинъ.

Настоящая статья введена въ текстъ избирательнаго закона потому, что по крайней рѣдкости населенія указанныхъ въ ней мѣстностей Россіи, организація въ нихъ выборовъ представляется совершенно невозможной по техническимъ условіямъ. Такъ, напримѣръ, Новая Земля, имѣющая по государственной переписи 1897 года всего 90 жителей и не могущая, слѣдовательно, составить даже одного участка, для котораго нужно 25 избирателей, т. е. приблизительно 100 жителей, занимаетъ площадь болѣе чѣмъ въ 80 000 кв. верстъ. Составители настоящаго проекта считаютъ, что, хотя подобное рѣшеніе вопроса и является чрезвычайно грустнымъ, но всетаки они не видятъ другого исхода въ виду существующихъ въ Россіи условій. Можно было бы, конечно, составить избирательные участки съ территоріей въ сотни тысячъ кв. верстъ, но фактически такіе участки все равно лишаютъ громадное большинство ихъ жителей возможности подавать голосъ. Теоретически же ст. 45 настоящаго проекта не лишаетъ права голоса жителей указанныхъ въ ней мѣстностей и такимъ образомъ не стоитъ въ противорѣчіи со статьей 41-й

Основного Закона, признающей всеобщее голосованіе; вѣдь каждый житель Новой Земли имѣетъ право пріѣхать передъ самыми выборами въ Архангельскъ или Пинегу, а житель Камчатки въ Якутскъ или другой избирательный округъ и подавать свой голосъ тамъ; фактически онъ этого, конечно, не сдѣлаетъ, но громадное большинство избирателей не сдѣлаетъ этого и въ томъ случаѣ, если вся Новая Земля, вся Камчатка или весь Анадырскій округъ Приморской Области составятъ по одному, по два избирательныхъ участка.



ОБЪЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

Объяснительная записка.

I. Объ основныхъ правахъ гражданъ.

Великій смыслъ конституціоннаго образа правленія лежитъ въ обезпеченіи основныхъ и неотчуждаемыхъ правъ личности. Историческій опытъ различныхъ народовъ и вѣковъ показываетъ, что лишь конституціонный режимъ можетъ дать такое обезпеченіе. Безпощадная дѣйствительность раскрыла всю тщету славянофильскаго воззрѣнія, которое видѣло въ будущемъ русскаго народа возможность всѣхъ формъ свободы при сохраненіи абсолютной политической власти. Горькой насмѣшкой звучатъ теперь увѣренія, будто свобода слова и печати, совѣсти и исповѣданій, союзовъ и собраній можетъ существовать въ государствѣ, гдѣ власть безотвѣтственна, гдѣ она не терпитъ никакой легальной оппозиціи и постепенно привыкаетъ жертвовать всѣми правами и интересами для сохраненія въ неприкосновенности своего всемогущества и престижа. И эта неразрывная связь политической свободы съ обезпеченностью личныхъ и гражданскихъ правъ должна привлечь къ ней и тѣхъ, кому еще не ясно, что политическая свобода есть въ то же время необходимое условіе государственной силы и мощи. Нигдѣ отсутствіе правъ человѣка и гражданина не чувствовалось съ такой болѣзненной остротой, нигдѣ между общественнымъ самосознаніемъ и тѣми формами жизни, въ которыхъ общество принуждено жить, не создалось такого полнаго разлада, какъ именно въ Россіи. Поэтому, декларація правъ человѣка, признаніе принциповъ свободы совѣсти, слова, собраній и союзовъ необходимо должна войти въ составъ русской конституціи, являясь истиннымъ выраженіемъ самыхъ глубокихъ, наиболѣе выстраданныхъ потребностей и нуждъ русскаго человѣка. Вотъ что побуждаетъ насъ ввести въ предлагаемый проектъ текстъ подобной декларації, несмотря на то, что въ болѣе новыхъ европейскихъ конституціяхъ она часто опускается. Торжественное провозглашеніе началъ неприкосновенности личности и ея свободы имѣетъ великое значеніе: нарушеніе ихъ отнынѣ будетъ нарушеніемъ основного государственнаго закона.

Подобная декларація правъ пріобрѣтаетъ особенный практическій смыслъ въ связи съ предполагаемымъ устройствомъ Верховнаго Суда, который долженъ обезпечивать соблюденіе конституціи, останавливая примѣненіе законовъ, ей противорѣчащихъ. Политическія страсти могутъ ослѣплять и народныхъ представителей, увлекая ихъ на путь изданія законовъ, противорѣчащихъ принципу личной неприкосновенности и ограничивающихъ свободу совѣсти, слова и собраній. Конечно, главное условіе и задача конституціоннаго преобразованія заключается въ созданіи такой нравственно-политической атмосферы въ общественной средѣ, при которой уваженіе къ праву личности дѣйстви-

тельно вошло бы въ плоть и кровь націи; въ концѣ концовъ безусловной гарантіей политической свободы является лишь именно эта атмосфера, какъ она, напримѣръ, сложилась въ результатѣ многовѣковаго политическаго воспитанія въ Англіи. Но для того, чтобы возвести эти основные принципы гражданскаго общежитія въ высшія начала законодательной и административной жизни страны, полезно поставить ихъ въ качествѣ конституціонныхъ нормъ, передъ которыми должна остановиться и воля законодательнаго собранія.

Польза деклараціи или гарантій правъ, какъ извѣстно, со стороны многихъ подвергается сомнѣнію. Указываютъ, что перечисленіе въ конституціи основныхъ правъ гражданъ, съ одной стороны, не можетъ быть исчерпывающимъ, съ другой стороны, неизбѣжно сводится къ слишкомъ общимъ и потому малосодержательнымъ положеніямъ, которыя могутъ получить практическое осуществленіе лишь черезъ посредство примѣняющихъ и развивающихъ ихъ актовъ обыкновеннаго законодательства, безъ этихъ же послѣднихъ остаются мертвой буквой. Не входя въ обсужденіе вопроса о томъ, насколько конституціонныя гарантіи извѣстныхъ правъ представляются необходимыми въ странахъ, гдѣ основныя начала гражданской свободы давно укоренились во всеобщемъ сознаніи, и явныя отступленія отъ нихъ фактически невозможны, мы рѣшительно утверждаемъ, что торжественное провозглашеніе означенныхъ началъ въ конституціи имѣло и имѣетъ огромное нравственное и практическое значеніе тамъ, гдѣ до того времени господствовалъ ничѣмъ не сдерживаемый произволъ бюрократіи. Ошибочно было бы думать, что въ такихъ странахъ участіе народа въ законодательствѣ и верховномъ управленіи уже само по себѣ создаетъ вполнѣ прочныя гарантіи для личной и общественной свободы. Напротивъ, можно опасаться, что при отсутствіи укрѣпленнаго долговременной привычкой уваженія къ закону и правамъ другихъ лицъ, партіи во взаимной борьбѣ прибѣгнутъ къ нѣкоторымъ изъ тѣхъ средствъ, которыми ранѣе пользовалось для подавленія своихъ противниковъ абсолютное правительство. Поэтому представляется въ высшей степени полезнымъ — включить въ текстъ конституціи перечень правъ гражданъ по отношенію къ государственной власти и тѣмъ самымъ поставить означенныя права выше обыкновеннаго законодательства. Это воздвигаетъ прежде всего извѣстную нравственную преграду вторженію не только правительственной, но и законодательной власти въ область необходимой по условіямъ современной культуры личной и общественной свободы. При существованіи же судебнаго органа, имѣющаго права отказывать въ примѣненіи противныхъ конституціи законовъ, къ нравственной преградѣ присоединяется и юридическая.

Что касается содержанія „основныхъ правъ“, то, какъ сказано выше, перечень ихъ не можетъ быть исчерпывающимъ. Онъ носитъ всегда отрицательный и историческій характеръ, въ томъ смыслѣ, что стремится предотвратить на будущее время стѣсненія свободы, бывшія наиболѣе распространенными и въ то же время наиболѣе тяжелыми для народа въ эпоху, непосредственно предшествовавшую установленію конституціи. Сходство основныхъ пріемовъ самодержавнаго режима во всѣхъ странахъ необходимо обусловливаетъ бли-

зость по содержанію всѣхъ деклараціи и гарантій правъ. Статьи 6—22 нашего проекта воспроизводятъ соотвѣтствующія постановленія европейскихъ конституцій съ видоизмѣненіями, требуемыми историческими и мѣстными условіями русской жизни.

II. Двухпалатная организація Государственной Думы.

Какъ явствуетъ изъ текста конституціи, обѣ палаты, предположенныя нашимъ проектомъ, основываются на началѣ всенароднаго голосованія, съ единственнымъ различіемъ въ способѣ его осуществленія. Уже одно это должно устранять мысль о томъ, что подъ именемъ Земской Палаты мы хотимъ создать органъ аристократическій, чуждый общему духу предположенныхъ преобразованій.

Учрежденіе Верхней Палаты въ Россіи на первый взглядъ можетъ показаться насажденіемъ искусственнымъ, не находящимъ себѣ опоры въ глубоко-демократическомъ характерѣ русскаго общества, среди котораго исторія не дала образоваться особому классу, сильному политическими заслугами, традиціоннымъ блескомъ и богатствомъ. Ничего подобнаго въ Россіи не существуетъ: наше дворянство имѣло всегда по преимуществу характеръ служилаго сословія и у него не образовалось даже традиціи — защищать свою политическую самостоятельность отъ всепоглощающаго господства бюрократіи. Еще менѣе видимъ мы у него попытокъ обезпечить за собой правомѣрное участіе въ государственной жизни: дворянскія собранія въ общемъ представляютъ органы узкосословныхъ интересовъ, въ нихъ совсѣмъ не проявляется политическаго честолюбія, столь свойственнаго аристократическимъ элементамъ, которые хотя бы въ прошломъ стояли у власти. Матеріальное значеніе дворянства также подорвано, и сокращеніе дворянскаго землевладѣнія идетъ быстро, несмотря на правительственную поддержку. Можетъ ли подобный классъ предъявлять какія-либо притязанія — даже если бы въ принципѣ они и были признаны основательными — на особую роль въ будущей общественно-политической жизни Россіи?

Еще болѣе возраженій представляется, если вспомнить объ основныхъ принципахъ русскаго освободительнаго движенія. Для него демократія есть не только фактъ, но и морально-политическій постулатъ. Выше историческаго оправданія для всякой общественной формы оно ставитъ оправданіе нравственное. Создавать какую-то привилегированную корпорацію въ такую минуту, которая освящаетъ собой торжество единаго и общаго, для всѣхъ равнаго права — представляется совершенно несвоевременнымъ. Подобная мысль не оправдываетъ ли худшихъ нареканій, высказываемыхъ противъ русской либеральной партіи со стороны представителей болѣе крайнихъ элементовъ, будто эта партія стремится на мѣсто самодержавія бюрократическаго поставить самодержавіе буржуазно-дворянское?

Наконецъ и политическій опытъ Западной Европы какъ будто свидѣтельствуетъ совсѣмъ не въ пользу двухпалатной системы. Для большинства западно-европейскихъ передовыхъ партій существованіе Верхней Палаты является великимъ тормазомъ на пути развитія началъ политической свободы и соціальнаго прогресса. Англійская Палата лордовъ представляется безвредной лишь постольку, поскольку

она безсильна: ея почтенное историческое прошлое, глубокій политическій консерватизмъ англичанъ — все это едва ли бы оказало ей достаточную защиту отъ народной критики, если бы лорды дѣятельнѣе пользовались своими правами. Французскій сенатъ, при всемъ своемъ несходствѣ съ Палатой лордовъ, до послѣдняго времени возбуждалъ горькія жалобы лѣвыхъ демократическихъ круговъ Франціи; нѣмецкій союзный совѣтъ — оставляя въ сторонѣ его федеративный характеръ и беря его лишь какъ конкурирующій съ рейхстагомъ органъ имперскаго законодательства — несомнѣнно весьма ослабляетъ для народныхъ представителей возможность направлять ходъ законодательной работы государства. Словомъ къ услугамъ противниковъ двухпалатной системы находится множество доводовъ — ученія теоріи и указанія практики, внушенія чувства и аргументы разума.

Мы, однако, рѣшительно полагаемъ, что противоположныя соображенія и данныя должны лечь еще большей тяжестью на чашку вѣсовъ спора. Скажемъ болѣе: мы видимъ для Россіи въ двухпалатной системѣ одну изъ главныхъ гарантій дѣйствительнаго усвоенія началъ политической свободы.

Прежде всего не будемъ забывать: несмотря на всю отрицательную критику, двухпалатная система существуетъ въ Европѣ повсюду — за исключеніемъ Греціи, Сербіи, Болгаріи и Люксембурга. Въ сущности говоря, главный аргументъ въ ея пользу — опасность сосредоточенія законодательной власти въ рукахъ одного органа, — остается не опровергнутымъ. И несомнѣнно такая опасность тѣмъ значительнѣе, чѣмъ сильнѣе въ данной политической организаціи перевѣсъ законодательной власти надъ исполнительной.

Нельзя себѣ представлять дѣло такъ, какъ будто бы, напримѣръ, двукратное чтеніе законопроекта въ одной палатѣ сколько-нибудь замѣняло обсужденіе его въ двухъ собраніяхъ. Всякій, принимавшій участіе въ общественныхъ собраніяхъ, по опыту знаетъ, что разъ составленное и высказанное данными сочленами такого собранія мнѣніе сильно мѣшаетъ имъ вторично пересмотрѣть свои доводы и мотивы: надъ ними тяготѣетъ уже разъ, хотя бы и предварительно, принятое рѣшеніе, они чувствуютъ себя какъ бы связанными этимъ актомъ собственной воли. Дѣйствуетъ тутъ, вѣроятно, и безсознательное коллективное самолюбіе, не позволяющее исправлять свои ошибки. Поэтому именно сочувствіе двухъ собраній данному законопроекту является цѣнной и серьезной гарантіей его достоинствъ. И дѣйствительность такой гарантіи лишь увеличится, если эти собранія не будутъ представлять совершенно тождественныхъ общественныхъ группъ и тождественныхъ интересовъ.

Опытъ Западной Европы даетъ намъ не мало примѣровъ того, какъ наличность второй палаты исправляетъ слишкомъ поспѣшныя, принятыя подъ вліяніемъ политическихъ страстей рѣшенія первой — рѣшенія, впослѣдствіи строго осужденныя мнѣніемъ страны. Достаточно вспомнить о той роли, которую сыгралъ французскій сенатъ въ тяжкую эпоху дрейфусовскаго процесса — когда онъ нашелъ въ себѣ болѣе силъ для сопротивленія волнамъ надвигающейся клерикальной реакціи, нежели палата депутатовъ. Цѣной нѣкотораго замедленія темпа политической жизни обезпечивается ея устой-

чивость отъ реакціонныхъ пароксизмовъ, которые легко возникаютъ подъ вліяніемъ страха за личную безопасность и неприкосновенность матеріальныхъ интересовъ; между тѣмъ, хотя бы эта реакція и была непродолжительна, гибельныя слѣдствія ея чувствуются много лѣтъ. Не только Западная Европа, но и Америка и Австралія не отказываются отъ двухпалатной системы. Должна ли Россія, выступая на новый путь своего историческаго бытія, оказаться смѣлѣе ихъ, Россія, въ которой — мы не можемъ этого не признать — еще такъ мало навыковъ самостоятельной политической жизни?

По нашему убѣжденію лишь созданіе двухъ палатъ можетъ разрѣшить одну изъ труднѣйшихъ задачъ, которую предстоитъ рѣшить творцамъ будущей русской конституціи. Мы говоримъ объ отношеніи властей — законодательной и исполнительной. Компетенція послѣдней въ Россіи была долгое время крайне обширна, исполнительная власть пользовалась у насъ почти неограниченной безотвѣтственностью. Нужно ли удивляться, что въ русскомъ обществѣ воспиталось чувство глубокаго недовѣрія ко всякой исполнительной власти вообще, сомнѣніе — способна ли она вообще не вырождаться въ произволъ и деспотизмъ? Поэтому, именно въ Россіи является исключительно важнымъ такъ организовать исполнительную власть, чтобы она не вторгалась въ компетенцію власти законодательной и не производила давленія на нее, но, съ другой стороны, обладала достаточной свободой дѣйствія и, подлежа законной отвѣтственности, пользовалась необходимымъ общественнымъ довѣріемъ. Раздѣленіе законодательной власти, предохраняющее эту послѣднюю отъ чрезмѣрно поспѣшныхъ рѣшеній, отъ политическихъ пароксизмовъ и попытокъ сдѣлаться всемогущей — представляется здѣсь въ высшей степени цѣлесообразнымъ: именно такое раздѣленіе, мѣшая законодательной власти поглотить исполнительную, позволяетъ безопасно расширить компетенцію этой законодательной власти. Чѣмъ болѣе будущее устройство Россіи приблизится къ парламентскому режиму, тѣмъ менѣе допустима передача законодательной функціи одному лишь собранію.

Далѣе необходимо уяснить тѣ особенности Россіи, въ силу которыхъ устройство второй палаты является особенно существеннымъ. Одна изъ главныхъ опасностей, угрожающихъ всякому политическому порядку въ Россіи — это превращеніе его въ режимъ якобинской централизаціи. Пагубная манія управлять всѣмъ изъ Петербурга, основанная на неизмѣнной привычкѣ — приносить все въ жертву Петербургу, слишкомъ глубоко укоренилась; даже и наличность политической свободы не уничтожитъ опасности, заключающейся въ этихъ навыкахъ централизма для всѣхъ проявленій мѣстной самодѣятельности. Достаточно угрожающимъ примѣромъ результатовъ централизаціи политической жизни является для насъ Франція.

Дѣйствительное проникновеніе началъ политической свободы въ русскую жизнь непремѣнно потребуетъ широкой децентрализаціи, предоставленія возможно болѣе обширной компетенціи мѣстнымъ учрежденіямъ. Все, что можетъ быть выполнено мѣстными силами и мѣстной самодѣятельностью, должно быть поручено имъ. Въ русскихъ земскихъ учрежденіяхъ создана организація этой самодѣя-

тельности; несмотря на всѣ ихъ недостатки, на правительственный гнетъ, на незначительность рессурсовъ, наконецъ, на замкнутый составъ ихъ, эти учрежденія представляются единственной школой общественно-политическихъ навыковъ; въ нихъ эти навыки накопляются въ теченіе сорока лѣтъ. Государственная мудрость требуетъ непремѣнно принять въ расчетъ и использовать это духовно-политическое богатство страны, тѣмъ болѣе для насъ драгоцѣнное, чѣмъ бѣднѣе мы себя чувствуемъ. Лишь такимъ путемъ мы можемъ быть увѣрены, что благодѣянія политической свободы почувствуются въ отдаленнѣйшихъ углахъ Россіи. Ошибочно въ этомъ отношеніи полагать, что органы мѣстнаго самоуправленія и въ будущемъ русскомъ строѣ сохранятъ исключительно хозяйственное значеніе. Имъ несомнѣнно будетъ присущъ извѣстный политическій характеръ, — по тому одному, что область мѣстныхъ интересовъ находится въ тѣснѣйшей связи съ основами государственной политики. Выходъ этимъ естественнымъ политическимъ потребностямъ и дается всего правильнѣе въ представительствѣ отъ органовъ мѣстнаго самоуправленія: иначе будетъ неизбѣжная борьба между центральнымъ законодательнымъ органомъ и мѣстными организаціями. Антагонизмъ этотъ тѣмъ опаснѣе, чѣмъ сильнѣе развита мѣстная жизнь страны; онъ ведетъ къ партикуляризму, къ тому, что постепенно затемняется сознаніе государственнаго единства. И какъ палата народныхъ представителей, основанная на всеобщемъ, равномъ и прямомъ голосованіи, создаетъ непосредственную связь всякаго избирателя съ законодательной властью, какъ она является выраженіемъ именно этого момента государственнаго единства, такъ вторая палата является выраженіемъ момента многообразія различныхъ частей Россіи, ихъ самостоятельныхъ интересовъ. Равновѣсіе этихъ двухъ сторонъ политической жизни страны будетъ достигнуто организаціей двухъ палатъ.

Устройство народнаго представительства, опирающееся на начало децентрализаціи, представляется намъ единственно разумнымъ, какъ только мы начинаемъ размышлять о возможномъ мирномъ рѣшеніи національнаго вопроса. Часто ссылаются на этнографическую пестроту нашего отечества, какъ на условіе, не допускающее въ немъ введенія конституціоннаго строя; лишь самодержавіе будто бы скрѣпляетъ эти этнографически разнородныя массы, и безъ него Россія осуждена на распаденіе. Хотя никакихъ основаній при этомъ не приводится — нельзя же считать за таковыя ссылку на скандалы въ австрійскомъ парламентѣ! — хотя замалчиваютъ, какъ на нашихъ глазахъ спасительный самодержавно-бюрократическій режимъ привелъ къ небывалому обостренію національныхъ противоположностей въ Россіи, — но несомнѣнно здравый политическій смыслъ не долженъ оставлять безъ вниманія самую наличность этихъ различій, столкновенія ихъ симпатій, интересовъ и т. п. Въ настоящее время организація управленія на основѣ широкой мѣстной децентрализаціи — при мудромъ довѣріи центральнаго представительства — весьма облегчитъ разрѣшеніе трудной задачи: какъ, не жертвуя интересами государственнаго могущества, обезпечить за всѣми народностями въ наибольшемъ размѣрѣ возможность общественнаго и культурнаго самоопредѣленія?

Важнымъ шагомъ въ этомъ направленіи является предоставленіе губернскимъ земствамъ права образовывать высшія самоуправляющіяся единицы — областныя земства. Мы не видимъ надобности заранѣе организовать эти областныя земства, такъ какъ подобныя учрежденія представляются весьма искусственными, разъ они распространяются на всю Россію. Но и теперь уже даже въ земскомъ хозяйствѣ существуетъ рядъ потребностей, которыя не могутъ удовлетворяться въ предѣлахъ отдѣльной губерніи — сюда относятся различные виды страхового дѣла, ветеринаріи и т. п. Поэтому крайне существенно предоставить земствамъ возможность заключать другъ съ другомъ союзы по этимъ спеціальнымъ вопросамъ. Далѣе если въ большей части земской Россіи губерніи стали до извѣстной степени органическими единицами, то этого совсѣмъ не видно въ частяхъ Россіи, на которыя не были распространены земскія учрежденія. Весьма возможно, что въ этихъ губерніяхъ, поскольку онѣ объединены другъ съ другомъ преобладающимъ въ нихъ національнымъ элементомъ, будетъ стремленіе объединиться въ болѣе крупныя единицы съ соотвѣтствующими органами земскаго самоуправленія. Нельзя не сказать, напр., что десять губерній Царства Польскаго, взятыя порознь, вовсе не представляютъ такихъ же опредѣленныхъ единицъ, имѣющихъ за собой извѣстную исторію, какъ земскія губерніи, и нѣтъ никакого основанія мѣшать имъ соединиться въ болѣе крупную земскую группу. Въ такомъ соединеніи, конечно, нельзя усматривать политической автономіи этихъ областей и какой-либо опасности для единства Россіи.

Въ силу всѣхъ этихъ соображеній и кажется существеннымъ центральному представительству противопоставить достаточно крѣпкія и сильныя мѣстныя организаціи, и на ряду съ представительствомъ всего населенія, осуществляющимся въ одной палатѣ, создать въ другой особое представительство для этихъ мѣстныхъ учрежденій. По нашей мысли Верхняя или Вторая Палата въ Россіи должна имѣть характеръ, нѣсколько подобный характеру американскаго сената, который, какъ извѣстно, также является представительствомъ отдѣльныхъ штатовъ. Что касается компетенціи обѣихъ палатъ, то мы не считаемъ нужнымъ вводить между ними въ этомъ отношеніи какія-либо различія. Относительно бюджетнаго права, наприм., есть несомнѣнныя неудобства, если государственная смѣта должна проходить черезъ обѣ палаты, но эти неудобства не представляются уже совершенно непреодолимыми Точно такъ же едва ли есть надобность предусматривать порядокъ разсмотрѣнія законопроектовъ въ обѣихъ палатахъ. Извѣстно, что въ Англіи создался уже давно принципъ, въ силу котораго право согласія на билли финансоваго характера, въ сущности, принадлежитъ лишь нижней палатѣ. Несомнѣнно, выработка такого принципа находилась въ связи съ тѣмъ, что палата лордовъ вовсе не являлась представительствомъ націи. Между тѣмъ, ограниченія въ дѣлѣ бюджетнаго права и въ вотумѣ финансовыхъ законовъ перешли изъ англійскаго права и въ американскую конституцію (гдѣ у сената нѣтъ законодательной финансовой иниціативы) и отчасти во французскія (по 8 статьѣ закона 24 февраля 1875 г. всякій финансовый законъ долженъ разсматриваться предварительно

въ Палатѣ Депутатовъ). Такъ какъ вторая палата по нашей мысли въ Россіи является столь же строго представительнымъ учрежденіемъ, какъ и первая, то нѣтъ надобности вводить и различія въ ихъ компетенціи. Въ общемъ всякая конституція, устанавливая двухпалатную систему, обычно исходитъ изъ принципа ихъ равноправности; фактическое преобладаніе является уже результатомъ не могущаго быть предусмотрѣннымъ хода вещей. Если двѣ палаты въ Россіи должны выражать два момента ея политическаго бытія — начало государственнаго единства и начало децентрализаціи — то не конституціи въ ея текстѣ, а политической жизни, осуществляющей эту конституцію, предстоитъ рѣшить вопросъ о томъ, какой изъ этихъ моментовъ важнѣе, и какой органъ ихъ выраженія облеченъ высшимъ національнымъ довѣріемъ и нравственнымъ авторитетомъ. Тогда, безъ сомнѣнія, юридическое равенство компетенціи не помѣшаетъ фактическому неравенству вліянія обѣихъ палатъ.

Итакъ, мы предполагаемъ, что Верхняя Палата должна быть представительствомъ губернскихъ земствъ и городскихъ думъ. Введеніе конституціоннаго режима въ Россіи должно сопровождаться распространеніемъ земскихъ и городскихъ общественныхъ учрежденій на тѣ мѣстности, которыя ихъ раньше не имѣли, за исключеніемъ, конечно, тѣхъ мѣстностей, въ которыхъ по географическимъ и культурно-этнографическимъ условіямъ введеніе общихъ учрежденій невозможно, и представительство должно быть организовано на особыхъ началахъ. Это исключеніе извѣстныхъ мѣстностей не есть что-нибудь произвольное, при немъ принята во вниманіе лишь естественная невозможность. Въ общемъ же различіе между „земскими“ и „неземскими“ губерніями должно исчезнуть.

На первый взглядъ кажется, что число представителей въ Верхнюю Палату должно быть одинаковое отъ всякаго губернскаго земства, такъ какъ всякое такое земство имѣетъ равныя права и компетенціи, и что здѣсь не нужно брать въ расчетъ населеніе губерніи. Это мы и видимъ въ Соединенныхъ Штатахъ, гдѣ въ сенатъ посылаются по 2 представителя отъ каждаго штата: такой порядокъ соотвѣтствуетъ федеральной идеѣ. Однако, въ Россіи такое равенство представительства едва ли можетъ быть выдержано — слишкомъ велики колебанія въ численности населенія нашихъ губерній. Поэтому цѣлесообразнѣе установить извѣстное соотношеніе между населеніемъ губерніи и числомъ представителей: губерніи съ населеніемъ меньше 500 000 могутъ посылать 1 представителя; отъ 500 000 до 1 мил. — 2, отъ 1 мил. до 2 мил. — 3, отъ 2 мил. до 3 мил. — 4, губерніи съ населеніемъ свыше 3 мил. — 5. Изъ этого числа населенія губерніи естественно вычитается населеніе крупныхъ городовъ, для которыхъ установлено особое представительство въ Земской Палатѣ. Еще менѣе можетъ быть равенства въ представительствѣ у городовъ: они слишкомъ отличны одинъ отъ другого, слишкомъ неравны по значенію и по связаннымъ съ ними интересамъ; поэтому относительно ихъ приходится въ извѣстной степени сообразовывать представительство съ численностью населенія. Въ общемъ мы считаемъ желательнымъ дать городамъ представительство пропорціонально нѣсколько большее по отношенію къ сельскимъ

мѣстностямъ. И при такомъ повышенномъ представительствѣ избранники городовъ будутъ составлять въ палатѣ безусловное меньшинство. Городская жизнь въ Россіи идетъ такъ быстро впередъ, въ городахъ созидается и пріобрѣтаетъ опредѣленныя черты классъ крупной торгово-промышленной буржуазіи, сосредоточивается русская интеллигенція, наростаетъ и организуется рабочій классъ — и необходимо ввести города какъ можно больше въ политическую жизнь Россіи. Что интересы земледѣлія и земледѣльческаго труда не будутъ при этомъ оставлены въ пренебреженіи, за это можетъ ручаться сохраняющееся огромное численное преобладаніе представителей сельской Россіи, преобладаніе, которое, по существу, конечно, вполнѣ справедливо.

Выше развитыя соображенія заключаютъ въ себѣ возраженія тѣмъ, кто видитъ въ Верхней Палатѣ органъ, противорѣчащій общедемократическому характеру русской конституціи. Само по себѣ существованіе Второй Палаты еще не заключаетъ въ себѣ ничего, противорѣчащаго демократической идеѣ; все зависитъ отъ ея устройства, отъ того, насколько обѣ палаты вытекаютъ изъ народнаго представительства. Нельзя безъ дальнѣйшихъ разсужденій ставить рядомъ англійскую палату лордовъ, германскій союзный совѣтъ и французскій сенатъ, который въ концѣ концовъ опирается на всенародное голосованіе, хотя и не вытекаетъ изъ него прямо. Иногда верхняя и нижняя палата являются лишь какъ бы двумя комиссіями единаго представительнаго собранія — какъ это мы видимъ въ норвежскомъ стортингѣ, составленномъ изъ лагтинга и одельстинга. Между тѣмъ весьма прочно укоренилась историческая ассоціація идей, которая во всякой двухпалатной системѣ видитъ признаніе державныхъ правъ за наслѣдственной, политически привилегированной корпораціей.

Спрашивается: какой характеръ можетъ имѣть русская вторая палата, представляющая собой земскія и городскія учрежденія? Несомнѣнно существующее для этихъ учрежденій избирательное право крайне неудовлетворительно и узко, и чѣмъ болѣе подчеркивается необходимость широкаго развитія и широкой компетенціи мѣстныхъ учрежденій въ политически свободной Россіи, тѣмъ настоятельнѣе вырисовывается необходимость реформы избирательнаго права мѣстныхъ учрежденій; въ основу этой реформы опять таки можно положить многостепенное всеобщее голосованіе. По нашему мнѣнію, избирательная реформа мѣстныхъ учрежденій есть даже необходимое условіе возможности создать у насъ вторую палату, условіе, при отсутствіи котораго трудно опровергнуть многія опасенія противниковъ двухпалатной системы. Мы безусловно не согласны съ тѣми, кто, допуская всеобщее право для общихъ выборовъ, ограничиваютъ его для выборовъ въ органы мѣстнаго самоуправленія. Уже одна осѣдлость создаетъ такую связь жителя съ мѣстностью, при которой онъ не можетъ оставаться равнодушнымъ къ ея хозяйственнымъ и культурнымъ интересамъ. Возраженія относительно обложенія также по нашему взгляду не имѣютъ силы: съ равнымъ правомъ можно было бы утверждать, что неимущіе не могутъ участвовать въ центральныхъ представительныхъ учрежденіяхъ.

Опытъ Западной Европы показываетъ, что расширеніе избира-

тельнаго права вовсе не влечетъ за собой какихъ-либо отрицательныхъ послѣдствій для мѣстныхъ финансовъ. Въ то же время наши земскіе бюджеты, несмотря на весь односторонне-классовой характеръ нынѣшняго земскаго представительства, растутъ весьма быстро, по той простой причинѣ, что еще быстрѣе растутъ экономическія и культурныя потребности страны. Лишь въ томъ случаѣ органы мѣстнаго самоуправленія получатъ желаемую силу и самостоятельность, лишь въ томъ случаѣ они будутъ пользоваться нравственнымъ авторитетомъ, позволяющимъ имъ уравновѣшивать вліяніе центральнаго представительства, если они будутъ опираться на всеобщее голосованіе и такимъ образомъ и за ними будутъ стоять всѣ классы мѣстнаго населенія. Если земскія собранія и городскія думы получатъ дѣйствительную возможность представлять всѣ классы мѣстнаго общества, если онѣ въ концѣ концовъ будутъ выходить изъ выбора всѣмъ населеніемъ, то, очевидно, не можетъ быть рѣчи о какомъ-либо олигархическомъ характерѣ второй палаты.

Но, скажутъ, какъ бы ни были организованы выборы, преобладающее значеніе въ мѣстной жизни имѣетъ шансы остаться за крупными землевладѣльцами и предпринимательскимъ классомъ. Намъ думается, что и здѣсь сказывается преувеличенный страхъ передъ „буржуазнымъ элементомъ“. Нѣтъ ничего несправедливаго въ томъ, чтобы землевладѣльческій и промышленный классъ получилъ достаточную возможность представлять свои интересы, разъ рядомъ съ этимъ открывается широкая возможность представительства другихъ группъ населенія. Нравственно недопустимы и политически опасны лишь привилегіи. Всеобщее право голоса должно стать несокрушимой основой русскаго государственнаго порядка. Не надо поддаваться малодушному страху, что культурные элементы при этомъ потонутъ въ необозримой массѣ русскаго крестьянства, но не надо также изъ неправильно понятаго демократизма опасаться, что достаточные и культурные классы получатъ въ ущербъ народнымъ массамъ преувеличенное вліяніе въ будущей политической жизни нашего отечества. Эта жизнь должна созидаться изъ совокупности дѣйствій всѣхъ разнообразныхъ силъ, составляющихъ русское общество: въ полнотѣ, разнообразіи и просторѣ, имъ предоставленномъ, — залогъ силы и благоденствія Россіи.

III. Объ отношеніи исполнительной и законодательной власти.

Вопросъ объ отношеніи между законодательной и исполнительной власти, быть можетъ, способенъ вызывать наибольшія разногласія. Много лѣтъ русское общество привыкло жить при режимѣ всемогущей исполнительной власти бюрократіи, въ практикѣ которой никогда не было даже опредѣленной черты между ея законными правомочіями и злоупотребленіями. Пренебреженіе законностью вошло въ самую плоть и кровь русской администраціи, которая во всякой ссылкѣ на законъ видѣла себѣ противодѣйствіе и требовала отъ правительства, чтобы у ней были развязаны руки. Высочайшими повелѣніями отмѣнялись основные законы имперіи; всемогущіе министры нерѣдко совершенно отстраняли государственный совѣтъ, мнѣнія котораго даже

не принимались въ соображеніе, когда они шли вразрѣзъ съ желаніями тѣхъ, кто въ данную эпоху стоялъ во главѣ русской бюрократической машины. Самое понятіе о законѣ затемнялось постояннымъ изданіемъ временныхъ правилъ и министерскихъ распоряженій, касающихся притомъ важнѣйшихъ вопросовъ государственной и общественной жизни. Какъ ни слабы были установленныя въ Сводѣ Законовъ Россійской Имперіи границы законнаго порядка, но и онѣ для представителей власти казались слишкомъ стѣснительными. Къ услугамъ губернаторовъ всегда было положеніе объ усиленной охранѣ, на основаніи котораго мирныя губерніи Россіи управлялись на подобіе вновь завоеванныхъ областей. Результаты не заставили себя ждать; у русскаго общества образовалась не только острая враждебность къ даннымъ носителямъ власти, но и глубокое недовѣріе къ власти вообще: развивался какой-то скептицизмъ, отрицающій психологическую возможность для правительства войти въ законныя рамки. Результаты подобнаго общественнаго воспитанія не изглаживаются въ нѣсколько лѣтъ и, несомнѣнно, они переживутъ и введеніе политической свободы въ Россіи.

Съ другой стороны, и историческій опытъ Западной Европы свидѣтельствуетъ съ достаточной убѣдительностью, какъ живучи традиціи правительственнаго класса, съ какимъ трудомъ онъ освобождается отъ усвоенныхъ навыковъ безконтрольнаго властвованія. Административные нравы стараго порядка пережили великую революцію; нравы наполеоновскаго режима еще процвѣтаютъ въ третьей республикѣ. Въ силу этого существенно важнымъ является вопросъ о томъ, какъ организовать серьезную отвѣтственность исполнительной власти. Съ другой стороны необходимо, однако, обезпечить для исполнительной власти извѣстную самостоятельность отъ законодательной, необходимо чтобы она пользовалась извѣстнымъ общественнымъ довѣріемъ, совершенно невозможнымъ при ея безотвѣтственности, но вполнѣ осуществимымъ, разъ у общества есть основательныя гарантіи противъ злоупотребленій власти. Повидимому наиболѣе совершенной формой отношеній между законодательной властью и исполнительной является парламентскій режимъ, въ строгомъ смыслѣ этого слова, т. е. такой, гдѣ пребываніе у власти министровъ предполагаетъ, что ихъ поддерживаетъ большинство національныхъ представителей. Если законодательное собраніе отказываетъ въ своемъ довѣріи данному министерству, ему остается или отказъ отъ власти или обращеніе къ націи черезъ распущеніе парламента, при чемъ вторичный отказъ въ довѣріи со стороны вновь избранныхъ представителей страны уже безусловно влечетъ за собой выходъ министерства въ отставку. Трудно отрицать, что обычно въ странахъ, управляемыхъ парламентски, начала политической свободы осуществляются гораздо шире и полнѣе, чѣмъ въ странахъ съ режимомъ просто конституціоннымъ: достаточно сопоставить Германію и Австро-Венгрію съ одной стороны, Францію, Англію и Италію, съ другой. Принимая всѣ эти соображенія и нисколько не сочувствуя легкомысленнымъ, а часто своекорыстнымъ утвержденіямъ будто парламентаризмъ уже изжилъ свой вѣкъ, убѣжденные, напротивъ, что ему принадлежитъ блестящая будущность въ европейскихъ и внѣевропейскихъ

государствахъ, идущихъ по пути политическаго развитія — мы, однако, не считаемъ возможнымъ включать принципы парламентаризма въ самый текстъ русской конституціи. Въ сущности говоря, нѣтъ „парламентарскихъ“ конституцій; ни одна конституція не признаетъ за исполнительной властью обязанности быть органомъ большинства членовъ законодательнаго собранія. Этого мы не видимъ ни въ Англіи, ни во Франціи, ни въ Бельгіи — ни въ одной странѣ съ наиболѣе ярко выраженной парламентской системой. Парламентаризмъ есть продуктъ политическихъ навыковъ и нравовъ, а не текста конституціи. Англійскій премьеръ, который захотѣлъ бы управлять страной вопреки большинству, съ точки зрѣнія политической морали подвергся бы самому строгому осужденію; онъ настолько бы шелъ въ разрѣзъ съ общественнымъ мнѣніемъ, что весьма быстро долженъ былъ бы оставить власть, но буквы закона онъ бы не нарушилъ. Правильная парламентская система требуетъ обрисовавшихся крупныхъ политическихъ партій: въ случаѣ пораженія одной власть принимаетъ другая. Идеальнымъ примѣромъ такого порядка вещей является Англія съ ея двумя исконными историческими партіями. Во Франціи такого дуализма партій нѣтъ, но его отсутствіе возмѣщается стремленіемъ партій соединяться въ двѣ крупныя группы — вродѣ теперешняго министерскаго „bloc“ и оппозиціонной группы. Повидимому, такая двойственность была бы вполнѣ возможна въ Германіи, если бы въ ней утвердилось парламентское устройство; напротивъ того, трудно ее представить въ Австріи съ ея крайней дробностью партій и національной подкладкой многихъ изъ нихъ. Мы думаемъ, что Россія весьма быстро пріобрѣтетъ условія, необходимыя для правильнаго дѣйствія парламентской системы и вовсе не раздѣляемъ пессимистической оцѣнки автора „Россія наканунѣ XX столѣтія“, согласно которой о парламентаризмѣ у насъ будто бы не можетъ быть и рѣчи. Но установленіе парламентской системы уже будетъ зависѣть не отъ текста, а отъ осуществленія конституціи.

Итакъ въ Россіи устанавливается формой правленія — конституціонная монархія. Императору принадлежитъ наложеніе veto на законопроекты, прошедшіе обѣ палаты, назначеніе министровъ, объявленіе войны и мира, высшее командованіе морскими и сухопутными силами Россіи и представительство ея передъ иностранными державами. Правомъ veto монархъ участвуетъ въ законодательной власти. Такое право существуетъ во всѣхъ монархическихъ конституціяхъ Европы, въ томъ числѣ и въ конституціяхъ тѣхъ странъ, гдѣ практически это право не осуществляется. Если взять даже современную Англію, то съ формально-правовой точки зрѣнія законодательная власть въ ней принадлежитъ и теперь еще королю и двумъ палатамъ. По нашему мнѣнію императору слѣдуетъ предоставить veto, какъ вытекающее изъ понятія монархической власти. Лишь Норвегія, гдѣ конституція явилась сколкомъ съ французской конституціи 1791 г., даетъ монарху право veto отсрачивающаго (на каждый законопроектъ можетъ быть наложено три раза королевское veto; если законопроектъ и послѣ этого получаетъ большинство въ законодательномъ собраніи, то онъ получаетъ силу закона). Далѣе монарху черезъ перваго министра предоставляется право распущенія палатъ, т. е. въ

случаѣ конфликта между законодательной и исполнительной властью открывается путь обращенія къ народу.

Министерство является отвѣтственнымъ передъ парламентомъ и страной органомъ исполнительной власти. Во избѣжаніе хаотическаго и противорѣчиваго направленія государственной дѣятельности, печальные примѣры которой такъ обильно даетъ русская бюрократія — особенно за послѣдніе годы — необходимо, чтобы существовала извѣстная солидарность между членами министерства и чтобы во главѣ ихъ стоялъ первый министръ или государственный канцлеръ. Эта солидарность можетъ быть осуществлена, если каждый министръ будетъ отвѣчать не только за свои дѣйствія, но и за своихъ сотоварищей. 6 ст. французской конституціи 1875 г. гласитъ: „министры отвѣтственны передъ палатой въ общей политикѣ и индивидуально въ своихъ личныхъ дѣйствіяхъ". Нѣкоторыя формы такой круговой отвѣтственности мы имѣемъ и въ нашихъ общественныхъ учрежденіяхъ. Извѣстная коллективная отвѣтственность установлена для земскихъ управъ нашимъ законоположеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ и ихъ практикою. Обѣимъ палатамъ принадлежитъ безусловное право предъявленія запросовъ министрамъ по всѣмъ отраслямъ внутренней и внѣшней политики. Если министры по какимъ-либо соображеніямъ (особенно дипломатическимъ — въ вопросахъ внѣшней политики) не считаютъ удобнымъ отвѣчать, они должны испросить на это разрѣшенія палаты. Вопросъ объ отвѣтственности министровъ, какъ и объ отвѣтственности должностныхъ лицъ вообще представляется однимъ изъ существеннѣйшихъ при выработкѣ конституціи — особенно въ Россіи, гдѣ такъ давно и такъ болѣзненно ощущается полное отсутствіе подобной отвѣтственности. Лишь при установленіи такой отвѣтственности возможно обузданіе бюрократическаго произвола, который такъ легко заражаетъ всякаго человѣка, вкусившаго власти. Невѣроятная трудность и часто полная невозможность добиться того, чтобы беззаконныя дѣйствія не проходили даромъ, глубоко развращаетъ русскую правительственную среду. Но не слѣдуетъ думать, что ея представители, попавшіе въ новыя условія, лишенные возможности постоянно превышать свою власть, принужденные опираться на общественное довѣріе, не могли бы измѣниться. Достаточно вспомнить, чтобы не далеко ходить, первоначальный составъ нашего судебнаго вѣдомства послѣ судебной реформы — людей, которые по большей части свое бюрократическое воспитаніе получили въ старыхъ судебныхъ учрежденіяхъ. Какъ и прочія служащія лица, министры должны подлежать отвѣтственности въ общемъ порядкѣ: это достигается правомъ частныхъ лицъ привлекать ихъ къ гражданскому и уголовному суду, не испрашивая какого-либо разрѣшенія у начальства этихъ служащихъ. Требованіе подобнаго разрѣшенія есть безспорно одинъ изъ главныхъ тормазовъ на пути созданія дѣйствительной отвѣтственности: начальство, отвѣтственное за подчиненныхъ, даже и тогда, когда оно не могло ни предусмотрѣть, ни предупредить совершенныхъ ими правонарушеній, и, слѣдовательно, не виновато въ ихъ злоупотребленіяхъ, слишкомъ привыкло видѣть въ общественномъ признаніи этихъ правонарушеній ослабленіе собственнаго авторитета. Наконецъ есть извѣстная безсознательная солидарность представителей бюрокра-

тической власти — всегда неблагопріятная для дѣйствительнаго общественнаго контроля. Но, по нашему мнѣнію, кромѣ этой отвѣтственности министровъ, общей съ прочими должностными лицами, должна быть установлена особая ихъ отвѣтственность передъ палатами. Въ странахъ парламентскаго режима главная форма политической отвѣтственности — это, устанавливаемая политической моралью, зависимость пребыванія министровъ у власти отъ вотума палатъ. Въ русской политической жизни мы не предполагаемъ на первое время такой зависимости; тѣмъ болѣе необходимо вооружить каждую изъ палатъ правомъ преданія суду министровъ. Для такого преданія достаточно постановленія каждой изъ палатъ: требовать согласія ихъ обѣихъ значило бы, какъ кажется, слишкомъ осложнять процедуру. Привлеченію къ суду министры подлежатъ не только за нарушеніе конституціи и законовъ, но и за серьезный ущербъ, нанесенный государственнымъ интересамъ вообще, хотя бы при немъ не было формальнаго нарушенія текста закона. Неопредѣленность послѣдняго выраженія не должна пугать: обязанности министровъ не ограничиваются тѣмъ, что они должны сообразоваться съ буквой закона, ими должно руководить сознаніе государственнаго значенія ихъ служенія, и существенно сохранить за палатами право сужденія о государственной полезности дѣйствій министровъ, право, злоупотребленія котораго со стороны законодательныхъ органовъ нѣтъ основанія ожидать. Если министры предаются суду одною изъ палатъ, ихъ долженъ судить верховный судъ, дополненный представителями кассаціоннаго суда.

IV. **Избирательное право.**

Въ основу нашего проекта, какъ уже было разъяснено въ введеніи, положено начало всеобщаго избирательнаго права. Это начало можетъ вызвать возраженія съ разныхъ сторонъ, и потому прежде всего необходимо разъяснить его значеніе въ нашемъ проектѣ.

Вопреки тѣмъ, кто считаетъ у насъ всеобщее избирательное право неосуществимымъ, мы утверждаемъ, что это единственно возможная у насъ система выборовъ, на основаніи которой можетъ быть создано представительство авторитетное, вліятельное и выражающее дѣйствительныя нужды народа. Если иногда у насъ ссылаются на условія русской дѣйствительности, которыя будто бы дѣлаютъ всенародное голосованіе практически немыслимымъ, то мы именно изъ анализа дѣйствительныхъ условій русской жизни приходимъ къ убѣжденію въ несомнѣнной практичности и безусловной желательности этой системы для Россіи.

Едва ли кто станетъ возражать противъ всенароднаго голосованія съ принципіальной точки зрѣнія. Принимая всенародное избирательное право, въ качествѣ опредѣляющаго начала для будущаго Основного Закона Россійской Имперіи, мы исходимъ изъ убѣжденія, что никакая освободительная программа не можетъ устранить этого начала безъ ущерба для своей принципіальной законченности и послѣдовательности. Каждое отступленіе отъ этого начала есть отступленіе отъ истиннаго равноправія и всеобщей свободы. Съ принципіальной точки зрѣнія трудно, вѣрнѣе, даже невозможно ожидать возраженій противъ этого

начала со стороны лицъ, согласныхъ съ основными требованіями либерализма. Кто становится на почву свободы и равенства лицъ, тотъ долженъ допустить, какъ логическое и нравственное послѣдствіе принятыхъ началъ, и принципъ всенароднаго голосованія. Но тѣмъ болѣе возраженій можно ожидать съ точки зрѣнія практическаго осуществленія этого безспорнаго начала. И если бы оказалось въ самомъ дѣлѣ, что при современныхъ условіяхъ русской жизни это начало совершенно неосуществимо, что оно на практикѣ можетъ выродиться въ формы нежелательныя съ точки зрѣнія свободы, тогда дѣйствительно было бы надъ чѣмъ задуматься.

Но прежде чѣмъ отвѣчать на возможныя возраженія этого рода, мы спросимъ всѣхъ, несогласныхъ съ нами, взвѣсили ли они настоящее практическое значеніе всеобщаго избирательнаго права съ точки зрѣнія дальнѣйшаго мирнаго развитія Россіи. Наша родина выходитъ на путь новаго политическаго развитія послѣ крайне тяжелаго періода бюрократическаго гнета, который менѣе всего способенъ былъ воспитать въ русскомъ обществѣ уваженіе къ закону и порядку. Въ числѣ крайне тяжелыхъ наслѣдій этой системы еще долго останется органическое недовѣріе къ власти и извѣстное революціонное настроеніе, воспитанное той „смутой“, которую самодержавно-бюрократическій режимъ такъ преслѣдовалъ въ проявленіяхъ и такъ усердно питалъ и поддерживалъ въ существѣ. Не только не удовлетворяя, но прямо возбуждая и раздражая общество, жаждавшее реформъ и свободы, этотъ режимъ воспиталъ даже и въ умѣренныхъ кругахъ русскаго общества полное недовѣріе къ легальнымъ путямъ борьбы и сочувствіе къ революціоннымъ средствамъ. Когда неотложныя и наболѣвшія нужды не получаютъ законнаго удовлетворенія, онѣ по необходимости избираютъ другіе пути, чтобы заявлять о себѣ.

При такихъ условіяхъ самой мудрой политической мѣрой для будущей свободной Россіи должно явиться созданіе самой широкой и свободной арены для легальнаго проявленія общественныхъ потребностей и антагонизмовъ. Необходимо сразу и рѣшительно допустить и вызвать наружу всѣ таящіяся и неудовлетворенныя нужды, всѣ потребности и желанія. Пусть заявляютъ они о себѣ открыто и свободно, пусть ищутъ легальнымъ путемъ своего утвержденія въ жизни. Единственнымъ средствомъ для этого мы считаемъ введеніе всеобщаго избирательнаго права. Надо ли ссылаться на примѣръ Германіи, въ которой политическій опытъ Бисмарка нашелъ для себя такое блестящее подтвержденіе? Путь къ политическому умиротворенію и обновленію Россіи прямо противоположенъ тому, по которому такъ упорно продолжаетъ итти самодержавное правительство. Оппозиціонныя силы у насъ уже слишкомъ созрѣли для того, чтобы можно было легкомысленно играть съ ними: не отрицаніе и раздраженіе ихъ, а напротивъ самое широкое довѣріе къ политической зрѣлости общества можетъ положить конецъ тому неопредѣленному положенію, которое мы переживаемъ. Но, быть можетъ, скажутъ, что и Западная Европа не сразу начала со всеобщаго избирательнаго права; что для Россіи слѣдуетъ пройти тотъ же путь постепеннаго приближенія къ демократическимъ формамъ. Не будетъ ли, въ са-

момъ дѣлѣ, переходъ отъ самодержавно-бюрократическаго режима къ демократической свободѣ невозможнымъ скачкомъ, противорѣчащимъ и законамъ исторіи, и дѣйствительнымъ потребностямъ переживаемаго момента? Сколь ни вѣскимъ представляется это указаніе съ перваго взгляда, но оно основано на недоразумѣніи: дѣло въ томъ, что отношеніе къ принципу всеобщаго избирательнаго права въ настоящее время совершенно иное, чѣмъ ранѣе, когда западно-европейскія государства впервые вводили у себя новыя конституціонныя формы. Прежнія предубѣжденія противъ всеобщаго избирательнаго права разсѣялись, и въ настоящее время этотъ принципъ настолько вошелъ въ жизнь и настолько проникъ въ правосознаніе культурныхъ народовъ, что его можно считать элементарной истиной послѣдовательнаго либерализма. Россія вступаетъ въ семью конституціонныхъ государствъ, когда принципъ всеобщаго избирательнаго права не только получилъ прочное теоретическое обоснованіе, но и блестяще выдержалъ испытаніе на практикѣ. Какъ показываетъ съ особенной наглядностью примѣръ Германіи, этотъ принципъ нисколько не ведетъ къ тому, что всѣ прочіе элементы тонутъ въ народной массѣ; напротивъ, при этой системѣ мирно уживаются и развиваются самые различные общественные элементы, и всѣ они находятъ свое представительство въ парламентѣ. Но вмѣстѣ съ тѣмъ устраняется тотъ искусственный перевѣсъ отдѣльныхъ группъ, несоотвѣтствующій ихъ дѣйствительному значенію, который всегда создается при господствѣ цензового начала.

Мы знаемъ, что судъ присяжныхъ создался не сразу; но однажды введенный и испробованный на практикѣ, онъ завоевалъ себѣ значеніе основной аксіомы правильной юстиціи, которая сразу усвоена была Россіей и притомъ тотчасъ же послѣ выхода нашего отечества изъ эпохи дореформеннаго крѣпостного режима. Точно также всеобщее избирательное право есть учрежденіе, которое подлежитъ усвоенію, независимо отъ того, пройдены ли даннымъ народомъ предшествующія, менѣе совершенныя, стадіи представительства или нѣтъ. Въ отношеніи къ русскому обществу имѣетъ силу еще одно весьма важное дополнительное соображеніе. Наше общественное мнѣніе глубоко демократично; стремленіе къ равенству сказывается въ немъ съ такой силой, какая, быть можетъ, незнакома въ другихъ странахъ. Основать конституціонный строй на принципѣ неравенства, съ устраненіемъ огромной массы населенія отъ участія въ выборахъ, это значитъ съ самаго начала сдѣлать его шаткимъ и непрочнымъ и открыть новую эру борьбы за равенство и справедливость. Всякія колебанія и нерѣшительность въ этомъ отношеніи лишь затянутъ борьбу и вмѣсто мира, въ которомъ такъ нуждается государственный организмъ Россіи, откроютъ возможность новыхъ потрясеній.

Для того, чтобы конституціонный строй былъ дѣйствительно прочнымъ и устойчивымъ, онъ долженъ быть утвержденъ на широкомъ и твердомъ основаніи, каковымъ у насъ въ Россіи можетъ быть только вся народная масса. Только на почвѣ вліянія на народъ, только опираясь на избраніе народа, будущіе представители Россіи явятся истинными выразителями ея нуждъ, чувствующими за собою реальную силу. Самый бѣглый взглядъ на строеніе русскаго обще-

ства показываетъ, что у насъ нѣтъ другой общественной силы, которая имѣла бы свою опредѣленную прогрессивную программу, сколько-нибудь авторитетную и способную получить руководящее значеніе въ новомъ государственномъ строѣ. Дворянство, какъ самостоятельная сила, постепенно утрачиваетъ свое значеніе и въ лицѣ лучшихъ своихъ представителей становится во главѣ демократическаго земскаго движенія; буржуазія наша еще не сложилась, не оформилась, не выработала самостоятельной программы и едва ли имѣетъ шансы стать сплоченной общественной группой; это во всякомъ случаѣ дѣло отдаленнаго будущаго. Интеллигенція всецѣло и глубоко проникнута демократическими началами и одушевлена идеей служенія народу. Вообще говоря, общество наше не имѣетъ другихъ устойчивыхъ и опредѣленныхъ группъ, кромѣ народной массы. Средній классъ представляетъ такую пестроту состава, такое разнообразіе интересовъ, что видѣть въ немъ опредѣленное и единое цѣлое совершенно немыслимо. И, что особенно важно, онъ не имѣетъ среди интеллигенціи представителей и поборниковъ своихъ интересовъ, вслѣдствіе чего самые эти интересы, не находя для себя настоящаго выраженія въ идеяхъ и программахъ, лишены организующаго значенія и не способны служить основой для созданія сплоченнаго и единаго средняго класса. Только народная масса представляетъ солидное и крѣпкое единство, интересы и нужды котораго сами собою выдвигаются на первый планъ и находятъ живой отзвукъ въ просвѣщенныхъ кругахъ. Только въ союзѣ съ народомъ прогрессивные элементы общества могутъ найти правильный путь къ разрѣшенію задачъ, поставленныхъ для дальнѣйшаго развитія Россіи.

Допустимъ, что въ Россіи будетъ установлено представительство, не основанное на всеобщемъ правѣ голоса, и разсмотримъ тѣ результаты, которые изъ этого проистекутъ. Цензъ, который можно было бы положить въ основу для ограниченія избирательнаго права, можетъ быть троякій: или сословный, или образовательный, или имущественный. Намъ нѣтъ, кажется, необходимости останавливаться на томъ, что цензъ сословный есть совершенный архаизмъ, всюду пережитый и противорѣчащій всѣмъ требованіямъ жизни и всѣмъ началамъ справедливости. Но и два другіе вида ценза именно въ Россіи оказались бы совершенно непригодными. При крайне недостаточномъ распространеніи образованности и при крайней бѣдности населенія ввести у насъ образовательный или имущественный цензъ, хотя бы и въ маломъ размѣрѣ, значило бы устранить отъ участія въ выборахъ огромную часть населенія и создать представительство сравнительно небольшого верхняго слоя, имѣющее чисто олигархическій характеръ. Основать на этомъ верхнемъ слоѣ (распредѣляющемся весьма неравномѣрно по различнымъ частямъ государства) прочный политическій порядокъ тѣмъ менѣе возможно, что мы переживаемъ время, когда съ особенной настойчивостью выдвигаются вопросы, связанные съ положеніемъ трудящихся массъ. Россія вступаетъ въ такой періодъ своей исторіи, когда ей предстоитъ рѣшить труднѣйшія задачи устроенія крестьянскаго быта. Для того, чтобы эти вопросы были рѣшены съ надлежащей серьезностью и глубиной, необходимо, чтобы представители народа чувствовали себя въ непо-

средственной связи съ нимъ и съ полной ясностью сознавали настоятельную важность лежащей на нихъ задачи. Если аграрный вопросъ долженъ быть рѣшенъ настоящимъ образомъ, съ всесторонним и внимательнымъ обдумываніемъ всѣхъ подробностей, то путь для этого лежитъ въ правильной парламентской работѣ, въ которой взвѣшиваются и принимаются во вниманіе всѣ народныя нужды и заявленія. Если этотъ путь не будетъ избранъ, или даже если онъ не будетъ пройденъ съ надлежащею рѣшимостью, если проявятся колебанія и медлительность въ разрѣшеніи наболѣвшихъ и острыхъ нуждъ, — Россіи не избѣгнуть потрясеній, которыя надолго устранятъ возможность мирнаго ея развитія.

Но если всякій видъ ценза приведетъ лишь къ тому, что изъ общаго числа гражданъ выдѣлится сравнительно небольшое число избирателей и отъ участія въ политической жизни будетъ устранена огромная масса русскаго населенія, то всетаки остается открытымъ вопросъ: не цѣлесообразнѣе ли ввести у насъ куріальную систему, т. е. наряду съ всеобщимъ правомъ голоса создать особое представительство отъ городовъ, землевладѣльцевъ и сельскихъ общинъ. Подобное устройство, какъ извѣстно, существуетъ уже въ Австріи, но тамъ отнюдь нельзя привѣтствовать его результаты. У насъ система выборовъ по куріямъ имѣла бы огромную отрицательную сторону — она привела бы къ еще большему разобщенію отдѣльныхъ классовъ. Такое разобщеніе заключаетъ въ себѣ великія опасности. И безъ того крестьянство наше долго было почти отрѣзано отъ всякаго общенія съ другими сословіями, и среди него образовалось чувство глубокаго недовѣрія ко всѣмъ ихъ представителямъ. Нельзя закрывать глаза на ростъ среди крестьянъ того настроенія, которое внезапно прорывается аграрными безпорядками и угрожаетъ настоящимъ аграрнымъ терроромъ. Необходимо спѣшить разрушить, наконецъ, тѣ классовыя перегородки, которыя отдѣляютъ у насъ крестьянство. Необходимо воспитывать въ немъ чувство гражданскаго и государственнаго единства съ другими классами населенія: представители, избранные одними крестьянами или одними землевладѣльцами, не могутъ чувствовать себя настоящими представителями страны въ ея цѣломъ — а таковыми должны быть народные представители. Система выборовъ по куріямъ можетъ привести лишь къ вящему обостренію классовыхъ противоположностей и классовой борьбы.

Противъ возможности практически осуществить всеобщее голосованіе въ Россіи обыкновенно выдвигаютъ то обстоятельство, что русскій народъ политически совершенно неразвитъ, что въ массѣ онъ даже безграмотенъ. Какъ же при этихъ условіяхъ будетъ онъ рѣшать судьбы государства? Не лучше ли сначала позаботиться о его развитіи и лишь послѣ распространенія образованія дать ему всеобщее голосованіе, а пока либо предоставить право голоса избраннымъ, либо по крайней мѣрѣ ввести какой-нибудь коректив къ всеобщему избирательному праву, въ родѣ двухстепенной подачи голосовъ? Неужели же надѣлять правомъ голоса и самоѣдовъ, калмыковъ, киргизовъ, вотяковъ, якутовъ и т. д.? Да и какъ, наконецъ, организовать всеобщее избирательное право при нашихъ совсѣмъ почти незаселенныхъ пустыняхъ Архангельской губерніи или Якутской области, когда путе-

шествіе за сотни верстъ въ избирательное помѣщеніе избирательнаго округа можетъ скорѣе явиться тяжелой повинностью, чѣмъ цѣннымъ правомъ?

Послѣднее возраженіе касается скорѣе техники организаціи выборовъ, чѣмъ самаго принципа, и отвѣтъ на это возраженіе даетъ нашъ проектъ избирательнаго закона, изъ котораго будетъ, надѣемся, ясно, что указываемая трудность сводится до минимума простымъ раздѣленіемъ избирательныхъ округовъ на небольшіе избирательные участки.[1]

Что касается перваго возраженія, то на него мы можемъ отвѣтить, что народныя массы повсюду, гдѣ только онѣ добивались права голоса, обнаруживали способность имъ пользоваться съ весьма значительнымъ благоразуміемъ, какъ бы низко ни стоялъ уровень ихъ образованія. Депутаты третьяго сословія, избранные во французскіе генеральные штаты въ 1789 г., были избраны на основѣ почти всеобщаго голосованія (правда, двухстепеннаго), и именно имъ принадлежитъ главная заслуга реорганизаціи Франціи, а не представителямъ привилегированныхъ сословій. Неужели же въ то время французскій народъ былъ развитѣе и образованнѣе русскаго въ настоящее время? Но еще болѣе убѣдительнымъ и болѣе близкимъ для насъ примѣромъ является опытъ Болгаріи, въ которой народныя массы получили избирательное право тотчасъ послѣ освобожденія отъ пятивѣкового турецкаго рабства. Въ нашемъ обществѣ распространенъ взглядъ, будто бы свободный режимъ здѣсь не привился; но этотъ взглядъ основанъ на непровѣренныхъ слухахъ и отвлеченныхъ предположеніяхъ. Знатоки и наблюдатели дѣйствительной жизни Болгаріи (см. хотя бы недавнюю статью Милюкова въ „Русскомъ Богатствѣ“) утверждаютъ, что за 25 лѣтъ народъ болгарскій политически развился до неузнаваемости. Недостатки избирательной практики, объясняющіеся грубымъ давленіемъ со стороны администраціи, не помѣшали здѣсь постепенному утвержденію законнаго порядка, и нѣтъ сомнѣнія, что правильное развитіе свободной политической жизни Болгаріи уже теперь можетъ считаться обезпеченнымъ.

Мы готовы, однако, признать, даже въ видѣ общаго правила, что въ первое время у народовъ, вступающихъ на путь свободныхъ формъ жизни, должна сказываться извѣстная неподготовленность къ этимъ формамъ. Переходъ къ новому строю политической жизни не можетъ не требовать извѣстнаго періода приспособленія. Это надо признать неизбѣжнымъ. Но самое примѣненіе этихъ формъ, самое производство выборовъ есть лучшая воспитательная школа для народа. А ждать пока онъ станетъ совершенно культурнымъ и просвѣщеннымъ, это значитъ откладывать до безконечности осуществленіе тѣхъ реформъ, въ которыхъ заключается истинное благо Россіи. Не слѣдуетъ также упускать изъ виду, что современная жизнь съ крайней подвижностью ея формъ приводитъ всѣ слои населенія, въ томъ числѣ и народную

[1] Въ тѣхъ немногихъ случаяхъ, въ которыхъ эта трудность представляется непреодолимой, мы считаемъ возможнымъ допустить нѣкоторыя изъятія изъ общаго правила. Сдѣланныя по чисто техническимъ соображеніямъ и имѣя отношенія лишь къ извѣстнымъ мѣстамъ, а не лицамъ, эти изъятія нисколько не нарушаютъ основного принципа. Само собой разумѣется, что лица, имѣющія жительство въ этихъ мѣстахъ (мы имѣемъ въ виду въ особенности рѣдко населенныя мѣстности Сѣверной Сибири и нѣкоторыя другія, см. ихъ перечисленіе въ Избирательномъ Законѣ), въ случаѣ переселенія или хотя бы только временнаго пребыванія этихъ лицъ въ другихъ мѣстахъ, могутъ принять участіе въ общихъ выборахъ.

массу, въ столкновеніе съ самыми различными учрежденіями, расширяетъ ихъ горизонтъ и возбуждаетъ живѣйшій интересъ къ политическимъ вопросамъ. Всеобщее избирательное право будетъ только заключительнымъ шагомъ въ этомъ неудержимо совершающемся воспитаніи народа.

Единственное возраженіе противъ всеобщаго голосованія въ Россіи, за которымъ можно признать извѣстное значеніе, представляетъ ссылка на самоѣдовъ, чукчей, тунгузовъ, якутовъ, которые не пріобщились еще къ русской культурѣ и, не сознавая своей принадлежности къ единому государственному организму, являются донынѣ какъ бы наростомъ на немъ. Можно, конечно, ожидать, что если они получатъ право голоса, то въ первое время не будутъ имъ пользоваться вовсе или будутъ пользоваться неблагоразумно. Выдѣлить ихъ въ особенную территорію, какъ это сдѣлано въ Соединенныхъ Штатахъ съ кочевыми индѣйцами, довольно затруднительно, такъ какъ большая часть ихъ живетъ бокъ о бокъ съ русскими. Вмѣстѣ съ тѣмъ лишить ихъ права голоса значило бы нарушить принципъ всеобщаго голосованія. Не признавая ни владѣнія имуществомъ, ни жизни впродолженіи опредѣленнаго срока на одномъ и томъ же мѣстѣ, ни грамотности основаніемъ для права голоса, мы не можемъ найти никакихъ явственныхъ признаковъ, которые могли бы служить формальнымъ основаніемъ для лишенія этихъ народовъ избирательнаго права и въ то же время не давали бы повода для множества злоупотребленій.

Въ виду этого мы предпочитаемъ всѣ неудобства дарованія права голоса некультурнымъ и полукультурымъ народностямъ опасности введенія какихъ бы то ни было ограниченій въ избирательное право. Относительная численность этихъ народностей настолько ничтожна, что неправильно поданные ими голоса или ихъ политическій индифферентизмъ не могутъ сыграть замѣтной роли въ будущихъ выборахъ. Между тѣмъ, пользованіе политическими правами является, какъ мы уже сказали, лучшей школой для воспитанія всякаго народа.

Буряты и киргизы издавна привыкли управляться своими выборными старѣйшинами и, слѣдовательно, привыкли къ пользованію правомъ выбора. Буряты еще недавно доказали это умѣлымъ выборомъ депутаціи въ Петербургъ для предстательства о правахъ и интересахъ бурятскаго народа.

Скажемъ теперь о тѣхъ неизбѣжныхъ исключеніяхъ, которыя мы дѣлаемъ во всеобщемъ избирательномъ правѣ. Военнослужащихъ мы, слѣдуя образцу большинства европейскихъ конституцій, лишаемъ права голоса какъ активнаго, такъ и пассивнаго, основываясь на слѣдующемъ соображеніи. Разъ армія принимаетъ участіе въ избирательной борьбѣ, разъ въ ней допускается избирательная агитація, и разъ офицеры имѣютъ право активно участвовать въ этой агитаціи, то всегда существуетъ опасность, что армія можетъ быть использована для незаконнаго давленія на выборы.

Въ еще большей степени это опасеніе имѣетъ мѣсто въ примѣненіи къ лицамъ, состоящимъ на полицейской службѣ. Эти послѣдніе должны быть безусловно лишены всякой возможности принимать участіе въ избирательной агитаціи. Рѣчь, сказанная во время изби-

рательной кампаніи на выборахъ исправникомъ или урядникомъ, можетъ имѣть для выборовъ совершенно иное значеніе, чѣмъ рѣчь, сказанная частнымъ лицомъ; она можетъ явиться и почти всегда явится не столько способомъ убѣжденія, сколько способомъ давленія. Это слѣдуетъ предупредить, а для этого необходимо лишить эту категорію лицъ права быть избираемыми, что влечетъ за собою и лишеніе права активно участвовать въ избирательной кампаніи.

На лишеніи права голоса этихъ двухъ категорій служащихъ мы и остановились, не желая итти по тому же пути такъ далеко, какъ идетъ французское конституціонное право, которое лишаетъ голоса всѣхъ чиновниковъ вообще за исключеніемъ нѣкоторыхъ опредѣленныхъ категорій (предсѣдателей, но не членовъ судовъ, профессоровъ, префектовъ и т. д.). Съ одной стороны мы не видимъ для этого принципіальныхъ основаній, такъ какъ намъ совершенно чужды соображенія бюрократическаго свойства, руководившія творцами французской конституціи, которые боялись ослабить служебную дисциплину допущеніемъ для чиновника возможности участвовать въ парламентской борьбѣ и, слѣдовательно, вести оппозицію противъ своего начальства; мы убѣждены, что право чиновника на сохраненіе самостоятельности своихъ убѣжденій не можетъ отразиться вредно на службѣ, если служба преслѣдуетъ не интересы бюрократической дисциплины, а интересы народа. Даже на исключеніи изъ парламента офицеровъ мы настаиваемъ не вслѣдствіе соображеній, вытекающихъ изъ требованій военнослужебной дисциплины, а по совершенно инымъ, приведеннымъ выше, основаніямъ. Съ другой стороны мы боимся, что при слабости интеллигентныхъ силъ Россіи запретить чиновникамъ доступъ въ парламентъ — значитъ рисковать ослабить умственный его уровень.

Болѣе того. Слѣдуя германской конституціи, мы сочли нужнымъ особенно охранить право чиновника участвовать въ парламентской дѣятельности посредствомъ установленія его права на отпускъ на все время парламентскихъ сессій. Необходимость этой мѣры именно въ Россіи подсказывается примѣрами отказа въ отпускѣ на земскую сессію служащимъ, состоящимъ въ то же время земскими гласными.[1] Во избѣжаніе же подкупа чиновниковъ-депутатовъ посредствомъ служебнаго повышенія мы проектируемъ установленіе правила, согласно которому депутатъ, получившій служебное повышеніе, теряетъ свои депутатскія полномочія и можетъ получить ихъ вновь только изъ рукъ избирателей.

Мы не сочли возможнымъ включать въ нашъ проектъ требованіе какого-либо срока осѣдлости для права голоса, такъ какъ такое требованіе является замаскированнымъ отрицаніемъ всеобщности голосованія. Однако, сдѣлать это мы могли только для парламентскихъ выборовъ. Отказаться отъ нѣкотораго, — конечно, очень краткаго — срока осѣдлости для выборовъ въ органы мѣстнаго самоуправленія мы не сочли возможнымъ. Связь съ интересами государства гарантируется для избирателя въ Государственную Думу его принадлежностью къ государству, его „подданствомъ“, — и этого достаточно; лица, чуждыя данной странѣ, — иностранцы, правомъ голоса, конечно,

[1] Примѣръ приведенъ въ „Руси“ 8 октября 1904 г.

не пользуются. Но такими чуждыми для какого-либо города или уѣзда лицами въ полномъ смыслѣ слова являются тѣ, которые пріѣхали въ него лишь на короткій срокъ. Какой-либо житель отдаленнаго угла Россіи является въ Петербургъ по своимъ дѣламъ и случайно проводитъ въ немъ день выборовъ. Если это выборы въ Государственную Думу, то нѣтъ никакого основанія бояться, что онъ подастъ голосъ въ Петербургѣ менѣе разумно, чѣмъ у себя на родинѣ: и тутъ, и тамъ рѣшаются вопросы о податной системѣ, о протекціонизмѣ или свободной торговлѣ, объ увеличеніи арміи, о школьной программѣ, о реформѣ уголовныхъ законовъ и т. д. Вопросы тѣ же, аргументы за и противъ тѣ же, и способъ рѣшенія тотъ же, что у него дома. Но если это — выборы въ петербургскую городскую думу, то положеніе случайнаго посѣтителя Петербурга совсѣмъ не то, что коренного петербуржца; онъ не заинтересованъ ни въ улучшеніи освѣщенія Петербурга, ни въ замѣнѣ лошадиной тяги конокъ электрическою, ни въ увеличеніи числа городскихъ школъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ онъ не имѣетъ основаній такъ смотрѣть на увеличеніе городскихъ налоговъ, какъ можетъ смотрѣть на это петербуржецъ. Да кромѣ того такой наѣзжій человѣкъ обыкновенно вовсе не освѣдомленъ о положеніи всѣхъ этихъ вопросовъ въ Петербургѣ. То же самое слѣдуетъ сказать относительно петербуржца, случайно проводящаго нѣсколько мѣсяцевъ гдѣ-нибудь въ деревнѣ, гдѣ производятся выборы въ земство. Изъ этого намъ кажется яснымъ выводъ о невозможности обойтись при составленіи избирательныхъ списковъ для мѣстныхъ выборовъ безъ нѣкотораго срока осѣдлости; само собою разумѣется, что этотъ срокъ долженъ быть краткимъ: по нашему мнѣнію вполнѣ достаточенъ годичный срокъ, который для лицъ, имѣющихъ постоянную связь съ данной мѣстностью, въ видѣ извѣстнаго владѣнія, замѣняется этой еще болѣе прочной связью. Мы думаемъ, что проведеніе начала осѣдлости въ такой формѣ не только не стоитъ въ противорѣчіи съ демократизмомъ государственнаго строя, но является необходимымъ именно въ демократіи.

Что касается возраста, дающаго право на участіе въ выборахъ, то, мы, слѣдуя примѣрамъ Великобританіи, Франціи, Соединенныхъ Штатовъ и др. странъ, не сочли нужнымъ различать возрастъ политическаго совершеннолѣтія отъ возраста совершеннолѣтія гражданскаго.

Всеобщее избирательное право въ Западной Европѣ вырабатывалось постепенно, въ упорной борьбѣ съ избирательнымъ правомъ, основаннымъ на принадлежности къ извѣстному сословію или на обладаніи опредѣленнымъ имуществомъ. Вслѣдствіе этого лишь въ очень немногихъ государствахъ оно осуществлено въ чистомъ и послѣдовательномъ видѣ. Во многихъ странахъ мы встрѣчаемъ различныя дополненія къ нему, ослабляющія, а иногда и искажающія его основной характеръ. Къ такимъ дополненіямъ относится прежде всего неравенство голосовъ, которое устанавливается либо посредствомъ дарованія опредѣленнымъ категоріямъ избирателей двойного или тройного голоса (Бельгія), посредствомъ занесенія одного и того же человѣка въ избирательные списки различныхъ округовъ на основаніи обладанія имъ въ этихъ округахъ имуществомъ (Англія), посредствомъ подачи голосовъ по классамъ, на которые дѣлятся из-

бирателн сообразно съ ихъ имущественною состоятельностью (Пруссія) и т. д. Этотъ послѣдній способъ предоставленія преимущественнаго вліянія на выборахъ болѣе состоятельнымъ группамъ населенія заимствованъ изъ Пруссіи нашимъ Городовымъ Положеніемъ 1870 г.

Другимъ дополненіемъ къ избирательному праву является открытая подача голосовъ, лишающая зависимые классы населенія возможности безопасно пользоваться своимъ правомъ голоса.

Третьимъ дополненіемъ является система двухстепенныхъ выборовъ, при которой избиратели подаютъ голоса не за депутатовъ, а за особыхъ выборщиковъ, которые уже выбираютъ депутата.

Наконецъ, укажемъ еще на одно, если не искаженіе, то по крайней мѣрѣ стѣсненіе всеобщаго избирательнаго права, на такъ называемую бездіэтность депутатовъ. Въ силу бездіэтности депутаты не получаютъ ни жалованія, ни діэтъ (суточныхъ). Этимъ способомъ людямъ, лишеннымъ средствъ, затрудняется доступъ въ парламентъ.

Намъ нѣтъ необходимости доказывать, насколько всѣ перечисленныя стѣсненія и ограниченія всеобщаго избирательнаго права недопустимы въ нашемъ проектѣ, который придаетъ такое важное значеніе послѣдовательному проведенію всенароднаго голосованія. Что касается въ частности системы открытой подачи голосовъ, то установить ее значило бы устранить отъ участія въ выборахъ мелкихъ чиновниковъ, служащихъ въ частныхъ предпріятіяхъ, рабочихъ: мы слишкомъ хорошо знаемъ примѣръ Германіи, гдѣ тѣ же самыя лица изъ этихъ категорій избирателей, которые являются къ избирательнымъ урнамъ при выборахъ въ рейхстагъ, массами уклоняются отъ выборовъ въ прусскій ландтагъ даже въ тѣхъ случаяхъ, когда политическія партіи, къ которымъ они принадлежатъ, рекомендуютъ участіе въ нихъ.[1]

Точно также мы не можемъ согласиться и на систему двухстепенныхъ выборовъ, которые дѣлаютъ парламентъ избранникомъ не всей совокупности избирателей, а особой коллегіи выборщиковъ. Послѣдствіемъ этой системы является устраненіе непосредственной связи между массой избирателей и народными представителями. Взамѣнъ ея устанавливается тѣмъ болѣе чувствительная зависимость депутатовъ отъ коллегіи выборщиковъ, которая образуется обыкновенно изъ мѣстныхъ воротилъ. Что народонаселеніе относится отрицательно къ системѣ двухстепенныхъ выборовъ, доказывается наблюдающимся почти повсемѣстно фактомъ усиленнаго абсентеизма избирателей при этой системѣ. Этотъ абсентеизмъ замѣченъ даже и въ Россіи на земскихъ выборахъ. Въ избирательныхъ земскихъ собраніяхъ (1-мъ и 2-мъ), гдѣ выборы производятся непосредственно, участвуютъ 32 % и 22 % всѣхъ лицъ, имѣющихъ право голоса. Въ избирательныхъ

[1] Въ выборахъ въ германскій рейхстагъ участвуетъ обыкновенно 60—77 % лицъ, имѣющихъ право голоса; въ выборахъ въ прусскій ландтагъ отъ 10—30 % избирателей, при чемъ третій, наиболѣе бѣдный и зависимый классъ даетъ высшую норму абсентеизма, первый, т. е. наиболѣе богатый классъ избирателей, обратно — низшую. То же самое имѣло мѣсто и въ 1903 г., когда соціалдемократическая партія, ранѣе воздерживавшаяся отъ участія въ выборахъ въ ландтагъ, рекомендовала своимъ сторонникамъ отказаться отъ воздержанія. Эта рекомендація тѣмъ не менѣе уменьшила абсентеизмъ избирателей лишь въ незначительной степени; это доказываетъ, что даже дисциплина соціалдемократической партіи была не въ силахъ преодолѣть естественный страхъ избирателей публично засвидѣтельствовать свои убѣжденія. Различная процентная норма участія въ выборахъ для различныхъ классовъ населенія ясно говоритъ о томъ, что публичность избирательной процедуры гораздо болѣе отталкивающимъ образомъ дѣйствуетъ на бѣдные классы, чѣмъ на классы богатые и, такимъ образомъ, она именно придаетъ избирательному закону классовый характеръ.

съѣздахъ (1-мъ и 2-мѣ) мелкихъ землевладѣльцевъ, имѣющихъ лишь право избирать уполномоченныхъ для участія въ избирательныхъ собраніяхъ, на которыхъ выбираются земскіе гласные, участвуютъ лишь 17% и 9% изъ всѣхъ лицъ, имѣющихъ право на участіе, т. е. приблизительно вдвое меньше.[1]

По нашему глубокому убѣжденію, всеобщее избирательное право не зло, а благо, и ни въ какихъ коррективахъ, вродѣ открытой или двухстепенной подачи голосовъ, оно не нуждается. Мы увѣрены, что въ настоящее время въ Европѣ и Америкѣ нѣтъ ни одного народа, который не сумѣлъ бы воспользоваться благами всеобщаго голосованія и при его помощи бороться за улучшеніе своего положенія. Мы увѣрены, что и русскій народъ сумѣетъ вполнѣ сознательно отнестись къ полученному имъ праву и не хуже другихъ разберется въ программахъ борющихся кандидатовъ, если только будетъ на лицо основная предпосылка всякой нормальной политической жизни: свобода обсужденія. Исходя изъ этого убѣжденія, мы и требуемъ для Россіи всеобщаго, равнаго, тайнаго и прямого голосованія въ его чистомъ видѣ и рѣшительно отвергаемъ всякіе къ нему коррективы.

Выяснивъ такимъ образомъ основные принципы голосованія, принятые въ нашемъ проектѣ конституціи, мы должны перейти къ подробностямъ избирательной системы, которыя разработаны въ нашемъ проектѣ Избирательнаго Закона. Всеобщность голосованія съ его необходимыми аттрибутами — прямою и тайною подачею голосовъ — далеко не исчерпываетъ избирательной системы. Мы не сочли возможнымъ включить въ проектъ самой конституціи того или иного рѣшенія многихъ важныхъ вопросовъ, связанныхъ съ организаціею всеобщаго избирательнаго права, прежде всего потому, что эти вопросы являются спорными. Насколько для насъ недопустимо сомнѣніе относительно того, должно ли избирательное право быть предоставлено всѣмъ или лишь привилегированнымъ, настолько мы признаемъ, что по такимъ вопросамъ, какъ должно ли всеобщее голосованіе осуществляться на основаніи системы scrutin de liste или scrutin individuel, по системѣ мажоритарной или пропорціональной, должны ли перебаллотировки совершаться по германской или французской системѣ — по этимъ вопросамъ можно держаться діаметрально противоположныхъ мнѣній, оставаясь въ то же время на почвѣ принципіальнаго признанія демократическаго представительства. По нашему мнѣнію то или иное рѣшеніе этихъ вопросовъ, къ которому мы приходимъ, не можетъ считаться столь же несомнѣннымъ и незыблемымъ, какъ рѣшеніе основного принципіальнаго вопроса въ этой области. Измѣнятся обстоятельства и можетъ измѣниться наше рѣшеніе, и явится необходимость реформы. Зачѣмъ же стѣснять свободную законодательную дѣятельность въ этой области конституціонными ограниченіями?

Система scrutin de liste (голосованіе по спискамъ) состоитъ въ томъ, что депутаты избираются не по сравнительно мелкимъ избирательнымъ округамъ, число которыхъ соотвѣтствуетъ количеству депутатовъ, а по болѣе обширнымъ территоріальнымъ дѣленіямъ, обыкновенно, пріурочиваемымъ къ провинціямъ (во Франціи — по

[1] См. В. В. Хижняковъ: „О земскомъ представительствѣ“, въ „Народн. Хозяйствѣ“ 1902, № 1, стр. 105.

департаментамъ, въ Россіи, при примѣненіи системы scrutin de liste скорѣе всего — по губерніямъ). На каждую провинцію назначается опредѣленное, пропорціональное населенію, число депутатовъ (обыкновенно отъ 5 до 15), и избиратели вотируютъ не за отдѣльныхъ депутатовъ, а за цѣлые списки ихъ, выставленные политическими партіями. Торжествуетъ списокъ, сосредоточившій на себѣ большинство голосовъ избирателей и торжествуетъ онъ именно какъ списокъ — въ парламентъ проходятъ всѣ стоящіе на немъ депутаты.

Въ защиту этой системы приводятъ одинъ важный аргументъ. Система избранія депутатовъ по одному на каждый округъ, — говорятъ ея противники — благопріятствуетъ выбору кандидатовъ, пользующихся мѣстной извѣстностью за свою дѣятельность въ узкихъ предѣлахъ даннаго района, но часто не обнаруживающихъ пониманія великихъ государственныхъ задачъ; эта система, такимъ образомъ, благопріятствуетъ „политикѣ церковной колокольни“, выдвигаетъ на первый планъ узкіе мѣстные интересы въ ущербъ интересамъ цѣлой страны. Напротивъ, система избирательныхъ списковъ переноситъ избирательную борьбу изъ сферы личной, изъ сферы узкихъ мѣстныхъ интересовъ въ сферу широкихъ политическихъ принциповъ: при ней борьба ведется не за достоинство кандидата А противъ достоинствъ кандидита В или С, и также не за постройку какого-нибудь подъѣзднаго пути, нужнаго данной мѣстности, или противъ такой постройки, а за консерватизмъ противъ либерализма, за либерализмъ противъ соціализма, за протекціонизмъ противъ свободной торговли, за интересы церкви противъ свѣтскаго государства и т. д. Борьба за списки, такимъ образомъ, облагораживаетъ политическую борьбу и въ большей степени содѣйствуетъ политическому развитію избирателей, чѣмъ борьба за отдѣльныхъ кандидатовъ.

Аргументы эти, по нашему мнѣнію, не находятъ подтвержденія въ фактахъ. Избирательная борьба въ Германіи приняла характеръ болѣе принципіальный и болѣе партійный, чѣмъ, можетъ быть, гдѣ бы то ни было въ мірѣ, а, между тѣмъ, въ Германіи господствуетъ система избранія по отдѣльнымъ округамъ (scrutin individuel). Между тѣмъ, громадное неудобство системы списковъ состоитъ въ томъ, что она въ гораздо большей степени, чѣмъ система округовъ, приводитъ къ пренебреженію интересами меньшинства. При ней въ провинціи проходитъ одинъ списокъ консервативный, либеральный, соціалистическій или иной, и всѣ избиратели, которые подали свои голоса за другіе списки, остаются вовсе не представленными въ парламентѣ; между тѣмъ, число ихъ исчисляется иногда сотнями тысячъ. Хотя и система избранія по округамъ не чужда этого недостатка, но въ степени гораздо меньшей. Сверхъ того, система выборовъ по спискамъ представляетъ гораздо болѣе значительныя техническія трудности, чѣмъ система округовъ, а всегда могущая явиться необходимость кассировать изъ-за злоупотребленія или неправильности выборы въ томъ или иномъ небольшомъ участкѣ при системѣ округовъ вызываетъ необходимость въ дополнительныхъ выборахъ только въ одномъ округѣ, тогда какъ при scrutin de liste — въ цѣлой провинціи. При господствѣ этой послѣдней системы у насъ можетъ случиться,

что выборы будутъ кассированы чуть не во всѣхъ губерніяхъ, и послѣ первыхъ выборовъ должны будутъ происходить вторые, третьи и т. д. по всей, или почти по всей территоріи Россіи.

Наконецъ, система выборовъ по scrutin de liste ставитъ массы избирателей въ гораздо бо́льшую зависимость отъ партійныхъ организацій, чѣмъ система scrutin individuel, которая предоставляетъ избирателямъ болѣе легкую возможность критически относиться къ партійнымъ программамъ не только въ ихъ цѣломъ, но и въ ихъ деталяхъ, а также къ выбору лицъ, производимому партіями.

По этимъ соображеніямъ мы остановились на принятой въ Германіи, Австріи, Англіи и др. странахъ системѣ округовъ.

Провести систему пропорціональныхъ выборовъ, которая, въ еще гораздо бо́льшей степени, чѣмъ система округовъ, ограждаетъ интересы меньшинства, мы не сочли возможнымъ. Эта система не испробована на практикѣ ни въ одномъ большомъ государствѣ. Женева, Тессинъ и другіе кантоны Швейцаріи, гдѣ она осуществлена, слишкомъ ничтожны по своимъ размѣрамъ и слишкомъ долго жили политическою жизнью, чтобы ихъ примѣръ могъ быть поучителенъ для Россіи. При громадныхъ размѣрахъ Россіи избирательная единица (вѣроятно, губернія), въ которой должны были бы происходить выборы при пропорціональной системѣ, была бы слишкомъ велика, и техническія трудности при выборахъ въ ней оказались бы несомнѣнно тоже очень значительны. Кассація выборовъ, вслѣдствіе злоупотребленій въ отдѣльныхъ участкахъ, происходила бы слишкомъ часто.

Что касается вопроса о перебаллотировкахъ, то у насъ не было сомнѣній относительно того, допустить ли при отсутствіи абсолютнаго большинства систему перебаллотировокъ, существующую во Франціи, въ Германіи и другихъ странахъ, или обойтись безъ нея, какъ это дѣлаетъ конституціонное право Великобританіи. Въ послѣдней, какъ извѣстно, при борьбѣ въ какомъ-либо избирательномъ округѣ между тремя и болѣе кандидатами, избраннымъ считается тотъ, кто получилъ относительное большинство, хотя бы на его имени сосредоточилось не болѣе четверти голосовъ. При этой системѣ нерѣдко два кандидата, близкіе другъ другу по общему политическому міросозерцанію, но разногласящіе по второстепеннымъ вопросамъ, проваливаютъ другъ друга на выборахъ и очищаютъ дорогу общему врагу; такъ, въ 1886 году либералы-юніонисты и либералы-гладстоніанцы во множествѣ округовъ вырыли другъ другу ямы и подготовили такое торжество консерваторовъ, которое вовсе не соотвѣтствовало дѣйствительному значенію послѣднихъ въ странѣ. При системѣ перебаллотировокъ это было бы невозможно.

Германская система перебаллотировокъ состоитъ въ томъ, что къ перебаллотировкѣ допускаются только два кандидата, получившіе относительное большинство. Французская система не устанавливаетъ никакихъ законныхъ ограниченій для перебаллотировывающихся кандидатовъ, предоставляя свободу всевозможныхъ соглашеній самимъ кандидатамъ и ихъ сторонникамъ; если же соглашеніе не произойдетъ или если избиратели на него не согласятся и будутъ вотировать по прежнему за трехъ и болѣе кандидатовъ, то выбраннымъ будетъ признанъ тотъ, кто получитъ хотя бы относительное

большинство. Мы останавливаемся на французской системѣ, такъ какъ считаемъ важнымъ и нужнымъ предоставить избирателямъ бо̀льшую свободу соглашеній.

* * *

Громадная территорія и рѣдкое населеніе Россіи создаютъ для организаціи выборовъ въ нашемъ отечествѣ техническія трудности, значительно бо̀льшія, чѣмъ на Западѣ. Однако, эти трудности не такъ велики, чтобы ихъ нельзя было преодолѣть. Въ западныхъ и южныхъ штатахъ Сѣверной Америки населеніе до сихъ поръ весьма рѣдко, а прежде было еще рѣже. Это не мѣшало, однако, развитію въ нихъ самоуправленія и распространенію на нихъ права участія въ парламентскихъ и президентскихъ выборахъ. Даже въ странахъ съ населеніемъ густымъ и даже въ большихъ городахъ, какъ въ Берлинѣ, Парижѣ, Лондонѣ, избирательные округи приходится дѣлить на участки, такъ какъ въ одномъ избирательномъ помѣщеніи не могутъ въ теченіе одного дня подать свои голоса 10, 20 или болѣе тысячъ избирателей. У насъ, благодаря разстояніямъ, раздѣленіе на участки является тѣмъ болѣе необходимымъ. По нашему проекту выборы производятся по участкамъ съ населеніемъ по общему правилу не менѣе 100 и не болѣе 1000 жителей (слѣдовательно, приблизительно отъ 25 до 250 избирателей). При распредѣленіи на участки слѣдуетъ стремиться, во-первыхъ, къ тому, чтобы слишкомъ малое число избирателей не дѣлало призрачной тайну выборовъ, а, во-вторыхъ, къ тому, чтобы избирательное помѣщеніе находилось по возможности не слишкомъ далеко отъ большинства избирателей. Въ городахъ и болѣе населенныхъ мѣстностяхъ число жителей и избирателей, приходящееся на участокъ, можетъ быть значительнѣе, тогда какъ на окраинахъ съ крайне рѣдкимъ населеніемъ, какъ-то въ Якутской области или въ сѣверныхъ частяхъ Енисейской и Тобольской губерній, оно неизбѣжно должно быть весьма малымъ.

* * *

Мы не считаемъ нужнымъ развивать и обосновывать здѣсь всѣ тѣ частныя постановленія, которыя мы включили въ нашъ избирательный законъ, такъ какъ смыслъ ихъ, по большей части, и безъ того совершенно ясенъ. Мы не считаемъ также нужнымъ мотивировать подробно принятыя нами нормы для различныхъ количественныхъ явленій, съ которыми приходится имѣть дѣло избирательному праву. Всѣ такія количественныя нормы отличаются условностью и, слѣдовательно, допускаютъ возможность значительнаго произвола. Почему, напримѣръ, мы приняли норму — одинъ народный представитель на 200000, а не на 150 или 250000 жителей? При нашей нормѣ палата народныхъ представителей будетъ состоять приблизительно изъ 650 членовъ, т. е. по численности своихъ членовъ почти достигнетъ размѣровъ англійской палаты общинъ (670), самаго многочисленнаго изъ представительныхъ собраній на всемъ земномъ шарѣ. Увеличивать число представителей намъ казалось неудобнымъ, такъ какъ и ан-

глійская палата нѣсколько страдаетъ отъ своей чрезмѣрной величины. Столь же неудобнымъ казалось намъ увеличивать размѣры избирательнаго округа, и безъ того слишкомъ большого. Такія же точно соображенія можно привести относительно сроковъ, принятыхъ нами для различныхъ актовъ избирательной процедуры.

* * *

Гораздо важнѣе вопросъ, кому, т. е. какому учрежденію должна быть предоставлена организація самыхъ выборовъ, контроль за ихъ правильностью и право кассаціи выборовъ. Теоретически рѣшеніе вопроса не представляло трудности (за исключеніемъ развѣ послѣдняго пункта — провѣрки полномочій и кассаціи выборовъ). Кромѣ нѣкоторыхъ пунктовъ, а именно: назначенія дня выборовъ, которое производится императорскимъ указомъ (само собою разумѣется, контрасигнованнымъ отвѣтственнымъ передъ парламентомъ министромъ) или, въ случаѣ дополнительныхъ выборовъ, министромъ внутреннихъ дѣлъ, а иногда (IV, 23) и самимъ избирательнымъ бюро, — все остальное, относящееся къ выборамъ и при томъ самое существенное съ точки зрѣнія правильности ихъ производства, должно быть сосредоточено въ рукахъ лицъ и органовъ, облеченныхъ довѣріемъ населенія данной мѣстности. Такимъ образомъ, производство выборовъ должно быть сосредоточено въ рукахъ органовъ мѣстнаго самоуправленія.

Но мы должны были имѣть въ виду не только выборы въ парламенты будущаго времени, когда Россія заживетъ правильною конституціонною жизнью и когда въ ней, надо думать, будетъ осуществлено мѣстное самоуправленіе на всемъ протяженіи ея территоріи. Мы должны были имѣть въ виду также выборы въ первый очередной парламентъ и даже выборы въ Учредительное Собраніе, которые должны произойти въ близкомъ будущемъ на почвѣ Россіи, только еще порывающей съ самодержавнымъ режимомъ и въ значительной своей части еще лишенной органовъ мѣстнаго самоуправленія, а въ другой своей части обладающей таковыми органами, но избранными не всѣмъ населеніемъ, а только его незначительною частью. И въ этомъ случаѣ намъ пришлось по неволѣ предоставить дѣло организаціи выборовъ, какъ этимъ органамъ мѣстнаго самоуправленія, такъ даже и существующимъ бюрократическимъ учрежденіямъ, хотя мы болѣе чѣмъ невысоко оцѣниваемъ способность этихъ послѣднихъ удовлетворять государственнымъ цѣлямъ даже въ самомъ узкомъ смыслѣ.

Естественно ожидать, что губернскія присутствія и тому подобныя учрежденія приложатъ всѣ усилія къ тому, чтобы исказить волю избирателей. Будетъ пущена въ ходъ такъ называемая „избирательная геометрія“, т. е. такое искусственное распредѣленіе округовъ, при которомъ правительственная партія имѣетъ шансы завоевать возможно большее число мандатовъ. Будутъ пущены въ ходъ недобросовѣстные пріемы для заполненія избирательныхъ списковъ лицами, не имѣющими права голосовать, разъ явится возможность расчитывать, что они будутъ подавать голоса за правительственныхъ кандидатовъ; съ другой стороны, будутъ вычеркиваться изъ избира-

тельныхъ списковъ лица, настроенныя оппозиціонно. Во время избирательной кампаніи будутъ пущены въ ходъ всѣ пріемы застращиванія. Во время самыхъ выборовъ будутъ, вѣроятно, испробованы всѣ пріемы, годныя для достиженія цѣли.

Всего этого мы ожидаемъ, и тѣмъ не менѣе намъ приходится предоставить именно этимъ органамъ и составленіе избирательныхъ списковъ, и руководство выборами. Приходится сдѣлать это, такъ какъ на лицо нѣтъ другихъ болѣе пригодныхъ органовъ. Создать же ихъ можетъ не самодержавіе, а только свободное народное представительство. Заколдованный кругъ.... Мы увѣрены, однако, что очарованіе спадетъ съ этого круга подъ вліяніемъ того народнаго возбужденія, которое явится результатомъ окончательнаго банкротства самодержавія на зарѣ свободной жизни.

Окончательную провѣрку полномочій избранныхъ представителей мы возлагаемъ не на самый парламентъ, какъ это дѣлается въ большинствѣ европейскихъ конституціонныхъ государствъ, а на Верховный Судъ, какъ въ Англіи. Провѣрка полномочій самимъ парламентомъ неудобна потому, что въ такомъ случаѣ этотъ важный актъ поручается тому самому учрежденію, въ которомъ засѣдаютъ лица, права которыхъ на засѣданіе должны быть еще признаны, и притомъ — учрежденію, которое по самому существу своему не можетъ быть признано вполнѣ безпристрастнымъ, стоящимъ выше партій. Парламентская исторія даетъ много примѣровъ того, какъ торжествующія партіи пользовались провѣркой полномочій для того, чтобы удалить изъ парламента наиболѣе опасныхъ представителей оппозиціи. Совершенства нѣтъ въ человѣческихъ дѣлахъ, но судъ, обязанный стоять на стражѣ законности, во всякомъ случаѣ является болѣе безпристрастнымъ и подходящимъ органомъ для провѣрки полномочій представителей, чѣмъ парламентъ, возникающій на почвѣ страстной партійной борьбы.

V. О Верховномъ Судѣ.

При выработкѣ всякой конституціи естественно является вопросъ объ ея охранѣ. Правильная работа законодательныхъ органовъ возможна лишь тогда, когда эти органы окружены атмосферой уваженія къ законности и праву, къ принципамъ конституціи. Мы знаемъ примѣры, когда изъ среды самихъ законодательныхъ собраній выходили законы, грубо нарушающіе основныя и неотъемлемыя права человѣческой личности, освященныя конституціей. Безспорно было бы грубымъ и недобросовѣстнымъ софизмомъ умозаключать отсюда, что эти формы свободы могутъ обезпечиваться и при отсутствіи правильнаго народнаго представительства — послѣднее есть conditio sine qua non свободы и неприкосновенности личности. Но дѣйствіе политическихъ страстей иногда способно заглушать голосъ политической совѣсти и законодателей, избираемыхъ народомъ. Поэтому такъ важно признать принципами конституціи такія права, какъ неприкосновенность личности, свободу совѣсти, печати, собраній, соединеній, и не ставить этихъ правъ или возможно менѣе ставить ихъ въ зависимость отъ измѣнчиваго состава законодательныхъ собраній. Это и достигается различеніемъ такъ называемыхъ основ-

ныхъ, конституціонныхъ и обычныхъ законовъ, при чемъ для пересмотра первыхъ предполагается особая болѣе сложная процедура. Но для того, чтобы эта гарантія оказывала свое дѣйствіе, желательно существованіе учрежденія, останавливающаго дѣйствіе противоконституціонныхъ законовъ. Если, напримѣръ, основной законъ гласитъ, что представители всѣхъ вѣроисповѣданій равноправны, а законодательный органъ, не пересмотрѣвъ этого основного начала, издаетъ законъ, ограничивающій права гражданъ какого-либо исповѣданія, то учрежденіе, созданное съ цѣлью блюсти конституцію, должно имѣть возможность остановить примѣненіе этого закона. Такимъ учрежденіемъ является американскій верховный судъ, и мы считаемъ чрезвычайно желательнымъ созданіе судебной инстанціи подобнаго же типа въ политически свободной Россіи. Можно указать, что въ современныхъ I и II департаментахъ сената мы имѣемъ учрежденія, у которыхъ по задачамъ ихъ дѣятельности — охранѣ закона и надзору за тѣмъ, чтобы органы администраціи его не нарушали — есть извѣстное сходство въ маломъ размѣрѣ съ Верховнымъ Судомъ. Мы этимъ хотимъ лишь сказать, что установленіе такого суда не будетъ въ нашемъ законодательствѣ совершенной новостью, не имѣющей никакихъ прецедентовъ. При этомъ нужно избѣгать смѣшенія понятій: Верховному Суду не принадлежитъ право накладывать veto на законы, признанные имъ за противоконституціонные; лишь по жалобѣ частныхъ лицъ онъ можетъ отмѣнять судебное исполненіе этихъ законовъ и административныя рѣшенія, на нихъ основанныя. Рядомъ съ этимъ Верховному Суду, по нашему мнѣнію, должно быть предоставлено рѣшеніе вопроса о правильности выборовъ: слишкомъ очевидно, что неудобно предоставить это рѣшеніе самимъ палатамъ, которыя неизбѣжно будутъ руководиться соображеніями политическими, а не юридическими. Если, напримѣръ, установленъ принципъ, признаніе котораго необходимо, по нашему мнѣнію, для избѣжанія „выборной геометріи“, а именно, что одинъ депутатъ приходится на извѣстное число жителей (колеблющееся въ извѣстныхъ предѣлахъ), то выборы отъ избирательнаго округа, населеніе котораго выше или ниже установленной нормы, должны кассироваться Верховнымъ Судомъ. Ему же, какъ охранителю правовыхъ основъ конституціи, принадлежитъ и рѣшеніе споровъ, возникающихъ объ ея истолкованіи. Наконецъ, Верховному Суду, какъ носителю высшей законности, должно принадлежать и право суда надъ министрами, которыхъ обвиняютъ палаты; въ этомъ случаѣ онъ дополняется членами кассаціоннаго суда.

Библиотека ИМЭЛ

МИНИСТРЪ ФИНАНСОВЪ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВѢТЪ О ФИНАНСОВОМЪ ПОЛОЖЕНІИ РОССІИ. Журналъ Общаго Собранія Государственнаго Совѣта 30 декабря 1902 г. Съ предисловіемъ П. Струве. Цѣна 1 фр.

ДОКЛАДЪ ВОРОНЕЖСКАГО УѢЗДНАГО КОМИТЕТА О НУЖДАХЪ СЕЛЬСКО-ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ. Цѣна 1 фр.

КИШИНЕВСКІЙ ПОГРОМЪ. Съ пятью снимками съ фотографій. Цѣна 2 фр. 50 сант.

ДѢЛО О Т. Н БОЕВОЙ ОРГАНИЗАЦІИ. Обвинительный актъ. Цѣна 1 фр.

МАТЕРІАЛЫ ПО УНИВЕРСИТЕТСКОМУ ВОПРОСУ. Выпускъ I. Извлеченія изъ „Краткаго очерка мѣръ и предначертаній противъ студенческихъ безпорядковъ", составленнаго бывшимъ предсѣдателемъ Ученаго Комитета М. Н. П., А. И. Георгіевскимъ. Цѣна 2 фр. 50 сант.

ТОЖЕ. Выпускъ II. Докладъ комиссіи, избранной Совѣтомъ Московскаго Университета 28-го февраля 1901 года для выясненія причинъ студенческихъ волненій и мѣръ къ упорядоченію университетской жизни. Цѣна 2 фр. 50 сант.

МАТЕРІАЛЫ ПО РАБОЧЕМУ ВОПРОСУ. Выпускъ I. **Русскій законъ и рабочій.** Составленная въ отдѣлѣ промышленности Министерства Финансовъ записка о пересмотрѣ статей закона, карающихъ забастовки и досрочныя расторженія договоровъ о наймѣ, и о желательности установленія организаціи рабочихъ въ цѣляхъ самопомощи. Съ предисловіемъ Петра Струве. Цѣна 1 фр

ТОЖЕ. Выпускъ II. **Законодательные матеріалы къ закону о старостахъ въ промышленныхъ предпріятіяхъ.** Съ предисловіемъ П. Струве. Цѣна 1 фр.

УСИЛЕНІЕ ГУБЕРНАТОРСКОЙ ВЛАСТИ. Проектъ ф.-Плеве. Съ предисловіемъ П. Струве и съ приложеніемъ дѣла орловскаго губернатора Неклюдова. Цѣна 2 фр.

Другія изданія, находящіяся на складѣ въ конторѣ изданія:

ГОСУДАРСТВЕННЫЯ ПРЕСТУПЛЕНІЯ ВЪ РОССІИ въ XIX вѣкѣ. Сборникъ изъ политическихъ процессовъ и другихъ матеріаловъ, относящихся къ исторіи революціонныхъ и оппозиціонныхъ движеній въ Россіи. Составленъ подъ редакціей Б. Базилевскаго. Т. I. 1825—1876 гг. Стр. 627. Цѣна 10 фр.

ТОЖЕ. Т. II. Вып. I. 1877 г. Стр. 437. Цѣна 7 фр.

Ср. рецензію на это изданіе въ книгѣ второй „Освобожденія“: „Русское общество должно быть глубоко благодарно составителямъ и редактору сборника за крупный и цѣнный трудъ, выполненный ими. „Государственныя преступленія въ Россіи“ должны быть прочитаны не только спеціалистами-историками, для которыхъ эта книга станетъ отнынѣ однимъ изъ необходимыхъ научныхъ пособій при изученіи новѣйшей исторіи Россіи, не только революціонерами, которые найдутъ въ книгѣ и нравственное утѣшеніе, и матеріалъ для провѣрки своихъ убѣжденій и пріемовъ дѣятельности, но и каждымъ образованнымъ человѣкомъ, не оградившимъ себя китайской стѣной отъ окружающей его жизни, любящимъ свою родину и интересующимся ея судьбой.“

Печатаются и въ скоромъ времени появится въ свѣтъ новыя изданія „Освобожденія“:

1. **МАТЕРІАЛЫ ПО ВЫРАБОТКѢ РУССКОЙ КОНСТИТУЦІИ.** Выпускъ II. Проектъ русской конституціи, выработанный однимъ политическимъ дѣятелемъ, съ мотивами. Цѣна 2 фр. 50 сант.

Контора „Освобожденія“ уже теперь принимаетъ заказы на это изданіе.

2. **ОБЩЕСТВЕННОЕ ДВИЖЕНІЕ ПРИ АЛЕКСАНДРѢ II.**

Книга эта будетъ представлять очеркъ общественно-политической исторіи Россіи въ періодъ 1855—1881 гг. Первая глава этой книги была уже напечатана во второй книжкѣ „Освобожденія“.

3. **ЗЕМСТВО И ПОЛИТИЧЕСКАЯ СВОБОДА.** Журналы собранія-комиссіи Саратовскаго губернскаго земства. Цѣна 1 фр. 50 сант.